

## Zur sozialen Praxis der Berufsbildungspolitik: Theoretische Schlüsse aus der Rekonstruktion der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens

Eckelt, Marcus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Dissertation / phd thesis

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

W. Bertelsmann Verlag

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eckelt, M. (2016). *Zur sozialen Praxis der Berufsbildungspolitik: Theoretische Schlüsse aus der Rekonstruktion der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens*. (Berufsbildung, Arbeit und Innovation - Dissertationen und Habilitationen, 38). Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag. <https://doi.org/10.3278/6004544w>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

**gesis**  
Leibniz-Institut  
für Sozialwissenschaften

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der  
  
Leibniz-Gemeinschaft

# *Zur sozialen Praxis der Berufsbildungspolitik*

Preisträger 2016  
Käthe und Ulrich Pleiß-Stiftung

**Theoretische Schlüsse aus  
der Rekonstruktion der  
Entwicklung des Deutschen  
Qualifikationsrahmens**

Marcus Eckelt

# *Zur sozialen Praxis der Berufsbildungspolitik*

**Theoretische Schlüsse aus  
der Rekonstruktion der  
Entwicklung des Deutschen  
Qualifikationsrahmens**

## **Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Reihe Berufsbildung, Arbeit und Innovation –  
Dissertationen/Habilitationen, Band 38

### **Geschäftsführende Herausgeber**

Klaus Jenewein, Magdeburg  
Marianne Frieße, Gießen  
Georg Spöttl, Bremen

### **Wissenschaftlicher Beirat**

Rolf Arnold, Kaiserslautern  
Ingrid Darmann-Finck, Bremen  
Friedhelm Eicker, Rostock  
Uwe Faßhauer, Schwäbisch-Gmünd  
Martin Fischer, Karlsruhe  
Philipp Gonon, Zürich  
Richard Huisinga, Siegen  
Manuela Niethammer, Dresden  
Jörg-Peter Pahl, Dresden  
Günther Pätzold, Dortmund  
Karin Rebmann, Oldenburg  
Tade Tramm, Hamburg  
Thomas Vollmer, Hamburg

Zugl.: Berlin, Technische Universität, Diss., 2016

Gefördert durch ein Stipendium und einen Druckkostenzuschuss der Rosa-Luxemburg-Stiftung.

W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG, Bielefeld, 2016  
Gesamtherstellung: W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld  
Umschlaggestaltung: FaktorZwo, Günter Pawlak, Bielefeld

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

ISBN 978-3-7639-5740-8  
E-Book ISBN 978-3-7639-5741-5  
Bestell-Nr. 6004544

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| <b>Abbildungsverzeichnis</b> .....  | 6   |
| <b>Abkürzungen</b> .....  | 9   |
| <b>1 Einleitung</b> .....   | 13  |
| <b>2 Methodisches Vorgehen</b> .....                                      | 21  |
| 2.1 Grounded Theory .....   | 22  |
| 2.2 Operationalisierung der Datenerhebung .....                           | 26  |
| 2.3 Interpretation der Daten .....  | 31  |
| 2.3.1 Offenes Kodieren .....  | 32  |
| 2.3.2 Axiales Kodieren .....  | 33  |
| 2.3.3 Selektives Kodieren .....   | 34  |
| 2.3.4 Theoretische Sensibilität .....                                     | 36  |
| <b>3 Entstehung und Bedeutung der dualen Berufsausbildung</b> ..          | 39  |
| 3.1 Zerfall der alten Ordnung (bis 1870) .....                            | 40  |
| 3.2 Protophase (1870–1920) .....  | 45  |
| 3.3 Konsolidierungsphase (1920–1970) .....                                | 50  |
| 3.4 Konsolidiertes duales System I (seit 1970) .....                      | 55  |
| 3.5 Aktuelles Berufsbildungsgesetz .....                                  | 62  |
| 3.6 Konsolidiertes duales System II (seit 2005) .....                     | 65  |
| 3.7 Ausbildungsmarkt und Stellung der dualen Ausbildung im Bildungssystem | 68  |
| 3.8 Europäische Berufsbildungspolitik: Der Kopenhagen-Prozess .....       | 84  |
| 3.8.1 EQR .....   | 94  |
| 3.9 Zwischenfazit .....   | 102 |
| <b>4 Arbeitskreis DQR – Entstehung und Zusammensetzung</b> .....          | 107 |
| 4.1 Gründung des Arbeitskreises DQR .....                                 | 109 |
| 4.2 Bildungspolitische Zuständigkeiten .....                              | 113 |
| 4.3 Beteiligte Akteure .....  | 114 |
| 4.4 Räume der Vorbereitung .....  | 123 |
| 4.5 Zwischenfazit .....   | 133 |

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| <b>5</b> | <b>Technisches Vorgehen im Arbeitskreis beim Erstellen des DQR</b>             | 137 |
| 5.1      | Prozesssteuerung   | 146 |
| 5.1.1    | „Reine Textarbeit“ – Zwischen pragmatischem Vorgehen und unnachgiebigem Ringen | 151 |
| 5.1.2    | Komplexitätsreduktion – Auslagern und Vorstrukturieren                         | 158 |
| 5.1.3    | Zielerreichung – Selbstverpflichtung und Zeitdruck                             | 170 |
| 5.2      | Offiziell verabschiedeter DQR  | 173 |
| 5.2.1    | Ziele des DQR  | 175 |
| 5.2.2    | Aufbau der Matrix und Lesehinweise   | 178 |
| 5.2.3    | Kompetenzbegriff   | 186 |
| 5.2.4    | Outcome-Orientierung   | 189 |
| 5.2.5    | Bildungsverständnis  | 194 |
| 5.3      | Diskussion außerhalb des AK DQR  | 197 |
| 5.3.1    | Stellungnahmen   | 199 |
| 5.3.2    | Parlamentarische Befassung im Bundestag  | 204 |
| 5.4      | Zwischenfazit  | 208 |
| <b>6</b> | <b>Politischer Prozess – „Bildung ist nichts Arithmetisches“</b>               | 213 |
| 6.1      | Zuordnungsdebatte  | 228 |
| 6.1.1    | En-bloc-Zuordnungen und Stand der Zuordnungen                                  | 235 |
| 6.1.2    | Eskalierter Streit um die Zuordnung des Abiturs                                | 249 |
| 6.1.3    | Gemeinsamer Beschluss und Bund-Länder-Koordinierungsstelle                     | 262 |
| 6.1.4    | Nachlassendes Interesse im Bundestag   | 267 |
| 6.1.5    | Rückkopplung mit der europäischen Ebene  | 270 |
| 6.1.6    | Weitere Arbeitsschritte und möglicher Einbezug non-formaler Qualifikationen    | 278 |
| 6.2      | Informieren der Öffentlichkeit   | 288 |
| 6.3      | Gleichwertigkeit als Ziel  | 299 |
| 6.3.1    | „Die Berufsbildung aus dieser Schmutzdecke herauszuholen“                      | 312 |
| 6.3.2    | Materielle Auswirkungen der Gleichwertigkeit                                   | 320 |
| 6.3.3    | Historische Dimension der Forderung nach Gleichwertigkeit                      | 325 |
| 6.4      | Zwischenfazit  | 328 |
| <b>7</b> | <b>Rückwirkung, Anwendung und Perspektiven des DQR-Prozesses</b>               | 333 |
| 7.1      | Verbindung mit Reformdebatten  | 335 |
| 7.1.1    | Durchlässigkeit in akademische Bildung   | 338 |

|                             |   |            |
|-----------------------------|---|------------|
| 7.1.2                       | Fachkräftemangel und Erweiterung des Arbeitskräftereservoirs . . . . .                      | 347        |
| 7.1.3                       | Modularisierung der beruflichen Bildung . . . . .   | 354        |
| 7.1.4                       | Integration Benachteiligter durch berufliche Bildung. . . . .                               | 356        |
| 7.1.5                       | Export des deutschen Berufsbildungssystems . . . . .  | 359        |
| 7.2                         | Akzeptanz . . . . .   | 364        |
| 7.3                         | Anwendung des DQR im Berufsbildungs- und Weiterbildungsbereich. . . . .                     | 367        |
| 7.4                         | Folgen für das Bildungs- und Arbeitsmarktsystem. . . . .                                    | 372        |
| 7.5                         | Zwischenfazit. . . . .  | 376        |
| <b>8</b>                    | <b>Theoretische Schlussfolgerungen zur Berufsbildungspolitik . . . . .</b>                  | <b>381</b> |
| 8.1                         | Begriffsvergewisserung: Berufsbildungspolitik . . . . .                                     | 383        |
| 8.2                         | Kontrollierte Europäisierung . . . . .  | 386        |
| 8.3                         | Zur Bedeutung von Gremien in der Berufsbildungspolitik . . . . .                            | 388        |
| 8.4                         | Das berufsbildungspolitische Feld. . . . .  | 395        |
| 8.5                         | Entscheidungsfindung in konsensualen Gremien . . . . .                                      | 399        |
| 8.6                         | Perspektiven politischer Steuerung . . . . .  | 403        |
| <b>9</b>                    | <b>Ausblick auf eine ausstehende Debatte über die Ziele der<br/>Berufsbildung . . . . .</b> | <b>409</b> |
| <b>Anhang</b>               | <b>. . . . .</b>  | <b>415</b> |
| Anhang 1                    | Entwicklung des Ausbildungsstellenmarktes, 1980–2014 in Tsd. . . . .                        | 417        |
| Anhang 2                    | SchulabgängerInnen 2005–2025 . . . . .  | 419        |
| Anhang 3                    | Ausbildungsbetriebsquote, 2000–2011. . . . .  | 421        |
| Anhang 4                    | Ausbildungsquote, 2000–2011. . . . .  | 423        |
| Anhang 5                    | Mitglieder des Arbeitskreises (Stand: Juli 2011). . . . .                                   | 425        |
| Anhang 6                    | DQR-Matrix . . . . .  | 427        |
| Anhang 7                    | Zeitungsartikel über DQR bis 01.08.2014 . . . . .   | 432        |
| <b>Literaturverzeichnis</b> | <b>. . . . .</b>  | <b>435</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| <b>Abb. 1</b>  | Paradigmatisches Modell. . . . .  | 23  |
| <b>Abb. 2</b>  | Aufbau des BBiG. . . . .  | 63  |
| <b>Abb. 3</b>  | Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge. . . . .   | 69  |
| <b>Abb. 4</b>  | Ausbildungsmarktentwicklung mit einfacher Nachfragedefinition. . . . .  | 70  |
| <b>Abb. 5</b>  | Ausbildungsmarktentwicklung mit erweiterter Nachfragedefinition. . . . .  | 70  |
| <b>Abb. 6</b>  | SchulabgängerInnen in den neuen Bundesländern und Berlin. . . . .   | 72  |
| <b>Abb. 7</b>  | SchulabgängerInnen in den alten Bundesländern. . . . .  | 72  |
| <b>Abb. 8</b>  | Entwicklung der drei Sektoren des Berufsbildungssystems. . . . .  | 74  |
| <b>Abb. 9</b>  | Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge 2010 nach Berufssegmenten. . . . .   | 76  |
| <b>Abb. 10</b> | EQR-Chronologie. . . . .  | 95  |
| <b>Abb. 11</b> | Zwei konkurrierende Logiken des Bildungssystems. . . . .  | 118 |
| <b>Abb. 12</b> | Anzahl der VertreterInnen der Verbände/Organisationen im AK DQR und deren Zuordnung zu Bildungsbereichen. . . . . | 120 |
| <b>Abb. 13</b> | DQR als Feld. . . . .   | 125 |
| <b>Abb. 14</b> | Entwicklungsphasen des DQR. . . . .   | 147 |
| <b>Abb. 15</b> | Einheitliche Struktur der DQR-Niveaus. . . . .  | 149 |
| <b>Abb. 16</b> | Übersicht über die Arbeitsgruppen und deren Zuordnungsvorschläge in der Erprobungsphase. . . . .                  | 165 |
| <b>Abb. 17</b> | Offizielle Zielhierarchie laut DQR-Dokument. . . . .  | 176 |
| <b>Abb. 18</b> | Niveauindikatoren des DQR. . . . .  | 179 |
| <b>Abb. 19</b> | Einheitliche Struktur der DQR-Niveaus. . . . .  | 181 |
| <b>Abb. 20</b> | DQR als Stufenleiter. . . . .   | 185 |
| <b>Abb. 21</b> | Übersicht über Stellungnahmen nach Bildungsbereich. . . . .   | 200 |
| <b>Abb. 22</b> | Sachverständige im AfBFT nach Organisationszugehörigkeit und Bildungsbereich. . . . .                             | 205 |



|                |   |     |
|----------------|---|-----|
| <b>Abb. 23</b> | Parlamentarische Befassung mit dem DQR Januar 2007 bis August 2014.                         | 207 |
| <b>Abb. 24</b> | Überblick DQR-Prozess seit 2011. ....   | 225 |
| <b>Abb. 25</b> | Erfolgte Zuordnungen. ....  | 244 |
| <b>Abb. 26</b> | Zuordnungsvorschlag der KMK für schulische Abschlüsse. ....                                 | 249 |
| <b>Abb. 27</b> | Parlamentarische Befassung mit dem DQR März 2011 bis Dezember<br>2014 vgl. Tabelle 23. .... | 268 |
| <b>Abb. 28</b> | Übersicht Zuordnungsvorschläge non-formales Lernen. ....                                    | 286 |
| <b>Abb. 29</b> | Top-down-Modell des Informationsflusses. ....   | 291 |
| <b>Abb. 30</b> | Mögliche Übergänge zwischen den Bildungsbereichen. ....                                     | 338 |
| <b>Abb. 31</b> | Synthetisieren der Position des Berufsbildungsblocks. ....                                  | 390 |
| <b>Abb. 32</b> | Dimensionen von Gremien. ....   | 392 |



## Abkürzungen

|             |  |
|-------------|--|
| ABB         | Arbeitsstelle für betriebliche Berufsausbildung  |
| ADGB        | Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund  |
| AfB         | Arbeitsausschuss für Berufsbildung   |
| AfBFT       | Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestages        |
| AGJ         | Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe  |
| AK DQR      | Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen                            |
| AuL         | Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben  |
| BA          | Bundesagentur für Arbeit   |
| BAG KJS     | Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit                                       |
| BBB         | Bundesverband der Träger beruflicher Bildung   |
| BBF         | Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung   |
| BBiG        | Berufsbildungsgesetz   |
| BBJ         | BBJ Consult AG   |
| BFB         | Bundesverband der Freien Berufe  |
| BIBB        | Bundesinstitut für Berufsbildung   |
| BIBB-AG DQR | BIBB Arbeitsgruppe zum DQR   |
| BFS         | Berufsfachschule   |
| BGJ         | Berufsgrundbildungsjahr  |
| B-L-KG      | Bund-Länder-Koordinierungsgruppe   |
| B-L-KS      | Bund-Länder-Koordinierungsstelle   |
| BMBF        | Bundesministerium für Bildung und Forschung  |
| BMWi        | Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (seit 17.12.2013: für Wirtschaft und Energie) |
| BvB         | Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit                             |

|          |   |
|----------|---|
| BVJ      | Berufsvorbereitungsjahr   |
| CEDEFOP  | Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung                                    |
| DATSCH   | Deutscher Ausschuss für Technisches Schulwesen  |
| DEAE     | Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung                            |
| DECVET   | Deutsche → ECVET-Initiative   |
| DGB      | Deutscher Gewerkschaftsbund   |
| DHV      | Deutscher Hochschulverband  |
| DIE      | Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen         |
| DIHK     | Deutscher Industrie- und Handelskammertag   |
| DINTA    | Deutsches Institut für technische Arbeitsschulung   |
| DQR      | Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen                                      |
| DV       | Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V.                                 |
| DVV      | Deutscher Volkshochschul-Verband  |
| ECVET    | European Credit System for Vocational Education and Training                                |
| ENQA-VET | European Network for Quality Assurance in Vocational Education and Training                 |
| EQ       | Einstiegsqualifizierung   |
| EQAVET   | European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training        |
| EQF      | European Qualifications Framework for lifelong learning (= EQR)                             |
| EQR      | Europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen                                   |
| ESCO     | European Skills, Competences, Qualifications and Occupations                                |
| ET 2010  | Education and Training 2010 (EU-Arbeitsprogramm für allgemeine und berufliche Bildung 2010) |

|         |   |
|---------|---|
| ET 2020 | Education and Training 2020 (EU-Arbeitsprogramm für allgemeine und berufliche Bildung 2020) |
| EuKiA   | Kommission für Europäische und Internationale Angelegenheiten der KMK                       |
| EWG     | Europäische Wirtschaftsgemeinschaft   |
| f-bb    | Forschungsinstitut Betriebliche Bildung   |
| GEW     | Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft   |
| HIS     | HIS Hochschul-Informationen-System eG   |
| HRK     | Hochschulrektorenkonferenz  |
| HwO     | Handwerksordnung  |
| IAB     | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung  |
| iMOVE   | International Marketing of Vocational Education   |
| IQB     | Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen  |
| KAW     | Rat der Weiterbildung   |
| KBE     | Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung                                |
| KMK     | Kultusministerkonferenz   |
| KWB     | Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung                                       |
| MINT    | Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik                                     |
| NQR     | Nationaler Qualifizierungsrahmen  |
| SGB     | Sozialgesetzbuch  |
| VDP     | Verband Deutscher Privatschulverbände e. V.   |
| VHS     | Volkshochschule   |
| WMK     | Wirtschaftsministerkonferenz  |



# 1 Einleitung

In der vorliegenden Analyse wird die Arbeit des Arbeitskreises Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (AK DQR) rekonstruiert. Die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens wird zumeist hinsichtlich der Frage untersucht, ob und wie über Europäisierungsprozesse politische Reformen des Berufsbildungssystems in Deutschland durchgesetzt werden beziehungsweise werden sollen (vgl. Busemeyer 2012; Klenk 2013a). In dieser Analyse wird dagegen anhand des Vorgehens des AK DQR die Berufsbildungspolitik grundsätzlicher als soziale Praxis untersucht. Ausgehend von der Frage, wie die handelnden Akteure Berufsbildungspolitik in einem konkreten Fall gestalten, leistet diese Forschungsarbeit einen Beitrag zu einer ausstehenden gesellschaftlichen Debatte über die Ziele der Berufsbildung und eine Neubestimmung ihrer Stellung im Bildungssystem. Diese Debatte wird notwendig, da sich eine bildungspolitische Problemstellung abzeichnet, die im Rahmen des bestehenden Bildungssystems kaum zu lösen sein wird.

Diese neue bildungspolitische Problemstellung entsteht durch die Kombination der beiden gesellschaftlichen Großtrends demographischer Wandel und verändertes Bildungsverhalten: In den kommenden zehn Jahren erreicht eine große Kohorte beruflich qualifizierter Fachkräfte das Renteneintrittsalter. Da die Zahl der SchulabgängerInnen in diesem Zeitraum kontinuierlich sinkt und etwa die Hälfte eines Jahrgangs ein Studium aufnimmt, werden Unternehmen möglicherweise auf dem Arbeitsmarkt für dual und vollzeitschulisch ausgebildete Fachkräfte mit Rekrutierungsschwierigkeiten konfrontiert werden – dem sogenannten Fachkräftemangel. Zugleich erscheint aufgrund des höheren Anteils der SchülerInnen, die ein Gymnasien besuchen, eine zunehmende Konkurrenz zwischen Berufsbildungs- und Hochschulbildungsbereich um studienberechtigten SchulabgängerInnen wahrscheinlich (vgl. BMBF 2015a: 5 f.).

Trotz dieser seit Jahren absehbaren Entwicklungen werden im dualen Berufsbildungssystem weniger Fachkräfte ausgebildet als je zuvor. Die Anzahl der jährlich neu abgeschlossenen dualen Ausbildungsverträge sank 2014 auf den historischen Tiefststand von 522.000 – dies sind über 100.000 Ausbildungsverträge weniger als 2007, der letzten zyklischen Spitze auf dem Ausbildungsmarkt. Gleichzeitig mündeten 2014 mehr als 250.000 Jugendliche in das sogenannte Übergangssystem ein. Zum Übergangssystem werden alle Maßnahmen gezählt, die bislang erfolglosen NachfragerInnen einer dualen oder vollzeitschulischen Ausbildung als Alternative angeboten werden. Diese Entwicklung bestätigt eine Grundannahme der Untersuchung der korporatistischen Arrangements der deutschen Berufsbildungspolitik von Josef Hilbert, Helmi Südmer-

sen und Hajo Weber: Auf dem Ausbildungsmarkt ist grundsätzlich von einem Marktversagen bei der Vermittlung von Angebot und Nachfrage auszugehen, denn das individuell nutzenmaximierende Verhalten der MarktteilnehmerInnen, „läßt es mithin in höchstem Maße unwahrscheinlich erscheinen, daß ein eigentlich von allen für wünschenswert gehaltenes Ergebnis hervorgebracht wird.“ (Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 15) Wenn Unternehmen sich aus kurzfristigen oder einzelbetrieblichen Kosten-Nutzen-Abwägungen gegen die Schaffung von Ausbildungsplätzen entscheiden, kann mittelfristig das allgemeine Interesse an einer bedarfsgerechten Reproduktion beruflicher Qualifikationen nicht befriedigt werden.

Das Berufsbildungssystem erfüllt zwei miteinander zusammenhängende gesellschaftliche Aufgaben. Einerseits werden die Subjekte durch die berufliche Ausbildung zu Fachkräften qualifiziert und auf die Erfüllung spezifischer Tätigkeiten vorbereitet. Andererseits bieten die Bildungsinstitutionen und später die Arbeitsplätze den Subjekten Möglichkeiten zur persönlichen Entfaltung und sozialen Integration. Je nach der eingenommenen Perspektive bereitet Berufsbildung also einerseits die fremdbestimmte Verwertung der Arbeitskraft der ArbeitnehmerInnen vor oder ermöglicht andererseits Mündigkeit und Emanzipation. In der spezifisch deutschen Tradition der Beruflichkeit wird der potentielle Widerspruch dieser beiden gesellschaftlichen Aufgaben – der Zwang zur Arbeitsmarktverwertung und das Recht auf Bildung – aufgehoben, indem dem Lernort Betrieb die Berufsschule zur Seite gestellt und ein Beruf als betriebsübergreifende, arbeitsmarktverwertbare Qualifikation erlernt wird (vgl. Kutscha 1997: 268 f.).<sup>1</sup>

Der Beruf stellt eines der zentralen sozialen Orientierungsmuster in der deutschen Gesellschaft dar. Als Resultat einer beruflichen Ausbildung wird mit einem Beruf ein umfassendes, in weiten Teilen unbewusstes Ensemble von Verhaltensweisen und moralischen Ansichten verbunden. Der Berufserwerb prägt als Sozialisationsprozess während des Erwachsenwerdens den Habitus (vgl.

---

1 Berufsbildung bezeichnet solche Prozesse, bei denen Individuen einen Beruf erlernen und in die entsprechende berufliche Rolle hineinsozialisiert werden. Der Begriff Berufsbildung wird in dieser Arbeit – wie in der Berufsbildungsforschung üblich – ausschließlich für nichtakademische Bildung im Anschluss an die schulische Allgemeinbildung verwendet. Begrifflich wird der Beruf damit von der Profession unterschieden, die durch ein Studium vermittelt wird (vgl. Miege 2006: 345 f.). Allerdings ist diese Abgrenzung alltagssprachlich und auch empirisch nicht völlig konsistent. Seit den 1960er Jahren nimmt die Anzahl der AkademikerInnen zu, wodurch die Exklusivität des Studiums schwindet und es zu einer „Akademisierung“ (Kuda u. a. 2012b: 12) der Arbeitswelt gekommen ist. Ein bedeutender Teil der AkademikerInnen arbeitet heute in einem Angestelltenverhältnis, das der Situation der FacharbeiterInnen deutlich ähnlicher ist, als dem der klassischen freien Professionen wie ÄrztInnen, NotarInnen und AnwältInnen. Die getrennten Bildungsbereiche Berufsbildung und Hochschulbildung spiegeln sich nicht mehr in eindeutig abgegrenzten Tätigkeitsprofilen wider (vgl. Baethge/Baethge-Kinsky 2006: 169).



Ferchhoff 2001: 94 ff.). Nach außen signalisiert der Beruf eine bestimmte gesellschaftliche Position und Milieuzugehörigkeit, weshalb Beruf und berufliche Arbeit zentrale soziologische Konzepte darstellen, um die moderne Gesellschaft zu beschreiben (vgl. Geißler 2014: 93 ff.).

Da für die politische Steuerung der Berufsbildung in Deutschland korporatistische Gremien unter maßgeblicher Beteiligung der als Sozialpartner agierenden Unternehmensverbände und Gewerkschaften zuständig sind, hat sich der Staat weitgehend von der Verantwortung entlastet, das Marktversagen des Ausbildungsmarktes zu korrigieren. Der Ausbau alternativer vollzeitschulischer Ausbildungsmodelle ist unwahrscheinlich, da dies hohe Kosten für die öffentlichen Haushalte verursachen würde und solche Modelle im internationalen Vergleich zu Problemen beim Übergang von der Ausbildung in den ersten Arbeitsmarkt zu führen scheinen (vgl. Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 114 ff.).

Der gleichzeitige Mangel an beruflich qualifizierten Fachkräften und an ausreichenden Ausbildungsplätzen für alle ausbildungsinteressierten Jugendlichen deutet jedoch auf Dysfunktionalitäten beziehungsweise einen Anpassungsbedarf des Bildungssystems hin. Relativ unbemerkt von einer breiteren Öffentlichkeit haben deshalb VertreterInnen der für die verschiedenen Bildungsbereiche zuständigen Ministerien und anderer gesellschaftlicher Organisationen einen Diskurs über ein neues Verhältnis zwischen den Teilbereichen des Bildungssystems begonnen.

Dieser nationale Diskurs wird im Kontext des europäischen Kopenhagen-Prozesses geführt. Der Kopenhagen-Prozess umfasst mehrere politische Instrumente und Initiativen, die seit 2002 ergriffen wurden, um die damals in Kopenhagen vom europäischen Rat der BildungsministerInnen beschlossene Erklärung zur Herstellung eines gemeinsamen Berufsbildungsraums umzusetzen. Das zentrale Instrument dabei sind der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR) und die an diesen gekoppelten nationalen Qualifikationsrahmen. In Deutschland wurde für die Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens 2007 der AK DQR gegründet.

Obwohl der Kopenhagen-Prozess auf die Verknüpfung der verschiedenen nationalen Bildungssysteme und eine dadurch erleichterte transnationale Arbeitsmigration zielt, nutzen in Deutschland die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs den AK DQR, um in einer nationalen Diskussion die Gleichwertigkeit der Berufsbildung mit der Schul- und Hochschulbildung symbolisch festzuschreiben. Diese Diskussion lässt sich als Reaktion auf die bildungspolitische Problemstellung von demographischem Wandel, verändertem Bildungsverhalten und drohendem Fachkräftemangel interpretieren und sie zeigt zugleich

mögliche Entwicklungen der Berufsbildungspolitik in den kommenden Jahren auf.

Im AK DQR verhandelten VertreterInnen der Sozialpartner, der zuständigen Bundes- und Länderministerien, der Hochschulverwaltung, der privaten Weiterbildung sowie einzelne Wissenschaftler eine neue Gesamtordnung des deutschen Bildungssystems. Diese neue Gesamtordnung wurde 2011 im Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) fixiert und 2013 durch einen Gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern eingeführt. Der DQR enthält acht Niveaus, denen Qualifikationen zugeordnet werden. Qualifikation meint hier ein zertifiziertes Ergebnis eines Lernprozesses, zumeist Abschlüsse. Aufsteigend vom niedrigsten Niveau 1 bis zum höchsten Niveau 8 ergibt sich so eine hierarchische Ordnung aller zugeordneten Qualifikationen. Jedes Niveau ist durch einen allgemeinen Niveaudeskriptor sowie vier weitere Deskriptoren definiert, die die fachlichen und personalen Anforderungen beschreiben, die entsprechend einer erworbenen Qualifikation bewältigt werden können. Bei diesem Qualifikationsrahmen handelt es sich also um ein Schema, das vorhandene Qualifikationen erfasst und transparent einer Hierarchie zuordnet.

Transparenz entsteht dadurch, dass die Zuordnung relationale Aussagen über unterschiedliche Qualifikationen trifft und somit die größtenteils implizite Ordnung eines Bildungssystems explizit macht. Diese Ordnung der Allgemein- und Hochschulbildung ist in Deutschland unstrittig: Ausgehend vom Hauptschulabschluss über die mittlere Reife, Abitur, Bachelor, Master bis zur Promotion lassen sich die jeweiligen Abschlüsse entsprechend den Zugangsberechtigungen als aufsteigende Niveaus konzipieren. Ähnlich verhält es sich in der beruflichen Bildung: Ausgehend von zweijährigen über dreijährige Ausbildungen und gestufte Fortbildungsabschlüsse lassen sich aufsteigende Niveaus konzipieren; allerdings sind dort einige Relationen unklar, so zwischen dualen und vollzeitschulischen Angeboten oder hinsichtlich der unterschiedlichen Ausbildungsberufe und Fortbildungsangebote im dualen Bereich. In der non-formalen Weiterbildung wird es selbst für ExpertInnen schwierig, eine vergleichbare hierarchische Ordnung zu bestimmen, weil die vielen und höchst unterschiedlichen Angebote und Anbieter einen Überblick fast unmöglich machen.

Im Mai 2013 verabschiedeten Bund und Länder offiziell den DQR und seit Anfang 2014 wird auf Zeugnissen der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung das entsprechende DQR-Niveau ausgewiesen. Als die Datenerhebung für diese Untersuchung Ende 2014 beendet wurde, lief der DQR-Prozess noch weiter. Die Akteure hatten Ende 2014 noch nicht über die Zuordnung der Abschlüsse der allgemeinbildenden Schulen, der non-formalen Weiterbildung sowie der auf Kammerregelungen basierenden beruflichen Fortbildungsab-

schlüsse entschieden. Voraussichtlich wird diese Diskussion im AK DQR noch mehrere Jahre fortgeführt.

Um diesen laufenden, noch nicht abgeschlossenen DQR-Prozess zu analysieren, wurde ein offenes Forschungsdesign als methodisches Vorgehen gewählt. Dabei wurde der DQR-Prozess als soziales Phänomen konzeptualisiert, durch dessen Analyse theoretische Schlussfolgerungen zur Berufsbildungspolitik gezogen werden können. Mit der Grounded Theory wurde eine sozialwissenschaftliche Methode gewählt, die zur Theoriegenerierung auf Grundlage empirischer Daten eingesetzt wird. Entsprechend diesem methodischen Vorgehen wurden während des Untersuchungszeitraums fortlaufend unterschiedliche schriftliche oder verschriftlichte Daten erhoben, die Rückschlüsse auf das Akteurshandeln erlauben, und vergleichend analysiert. Die Datenerhebung wurde durch die sich aus der fortschreitenden Analyse ergebenden (Rück-)Fragen an das Material gesteuert und angepasst.

Das Erheben von Daten, die Rückschlüsse auf das Handeln der Akteure ermöglichen, gestaltete sich zunächst schwieriger als erwartet. Weil der AK DQR vertraulich arbeitet, werden nur erreichte Kompromisse veröffentlicht, die keine Auskunft darüber geben, wer sich wo durchsetzen konnte und wer in welchen Punkten nachgeben musste. Im Normalfall werden keine Zwischenstände oder Arbeitspapiere an Externe weitergegeben. Aus demselben Grund wurde die für diese Untersuchung geplante teilnehmende Beobachtung bei den Sitzungen des AK DQR nicht gestattet. Die Arbeit von Fachleuten der Verbände und Ministerien wird bewusst außerhalb der Öffentlichkeit geführt, um eine Politisierung zu vermeiden. Der relativ überschaubare Kreis der direkt Beteiligten – der AK DQR hat etwa 30 Mitglieder – ermöglichte es allerdings, mit beteiligten Akteuren Experteninterviews zu führen und so die unterschiedlichen Positionen und die angewandten Strategien zu erfassen. Vierzehn transkribierte Interviews stellen die wichtigste Datenquelle für diese Arbeit dar. Zusätzlich wurden die fachwissenschaftliche sowie – so sie denn stattfand – die öffentliche Debatte aufgearbeitet, die zugänglichen Dokumente erfasst und Informationsveranstaltungen besucht, sodass aus Veröffentlichungen unterschiedlicher Art weitere Daten gewonnen werden konnten. Die Grounded Theory als Methode, die Operationalisierung der Datenerhebung sowie deren schrittweise Interpretation werden in Kapitel 2 dargestellt.

Der DQR-Prozess lässt sich – wie jedes soziale Phänomen – nur in seinem historischen und sozialen Kontext nachvollziehen. Deshalb werden in Kapitel 3 die Entstehung der dualen Berufsausbildung im 19. und 20. Jahrhundert in Deutschland, die Bedeutung des dualen Ausbildungssystems im Vergleich zu

anderen Bildungsteilsystemen sowie die europäische Bildungspolitik dargestellt.

In den folgenden Kapiteln 4 bis 7 finden sich die Ergebnisse der Untersuchung der Arbeit des AK DQR. Auf Grundlage der Interviews und weiterer Datenquellen werden erstens die Konstituierung des Arbeitskreises, zweitens das technische Vorgehen bei der Erarbeitung des DQR, drittens der politische Prozess der Zuordnung sowie viertens die bereits eingetretenen und für die Zukunft noch zu erwartenden Auswirkungen des DQR rekonstruiert. Das Handeln, die Absichten und die Deutungen der Akteure stehen dabei im Zentrum.

In den abschließenden Kapiteln 8 und 9 werden aufbauend auf diese empirisch fundierte, ausführliche Rekonstruktion des DQR-Prozesses theoretische Schlussfolgerungen zur Berufsbildungspolitik gezogen und ein Ausblick auf eine ausstehende gesellschaftliche Debatte über die Ziele der Berufsbildung und deren neu zu bestimmende Stellung im gesamten Bildungssystem gegeben.

In den Kapiteln, in denen die Arbeit des AK DQR rekonstruiert wird, werden an vielen Stellen Interviewausschnitte präsentiert, die jeweils mit einem Kürzel (AK 1, AK 2 usw.) und der Zeilenangabe im Transkript versehen sind. Da den Interviewten eine Anonymisierung zugesagt wurde, werden weder ihre Namen noch ihre Organisationszugehörigkeit – was bei einer so kleinen Anzahl möglicher InterviewpartnerInnen auf das namentliche Benennen hinausläufe – angegeben. Für die Analyse der Daten stellt dies kein Problem dar, weil der AK DQR als Gruppe in den Blick genommen und keine Analyse der beteiligten Individuen angestrebt wird.

Die präsentierten Interviewausschnitte werden in dieser Forschungsarbeit illustrativ verwendet. Das heißt, dass weder alle möglichen Lesarten dargestellt, noch alle möglichen thematischen Bezüge ausgeführt, noch die als Vergleich beziehungsweise Kontrast verwendeten anderen Interviewausschnitte präsentiert werden. Das kann dazu führen, dass LeserInnen mit einzelnen Interpretationen nicht einverstanden sind oder weiterführende Überlegungen vermissen. Beabsichtigt ist, dass durch die Anordnung von Originalmaterial, Materialinterpretation und erläuternden Hintergrundinformationen Spannung erzeugt wird und das Lesen dieser rekonstruktiven Forschungsarbeit das Gefühl einer quasi-unmittelbaren Teilnahme an einem lebendigen, sich entfaltenden politischen Prozess vermittelt. Mir geht es als Autor mit der vorliegenden Untersuchung ähnlich wie einem der interviewten Arbeitskreismitglieder hinsichtlich der Mitarbeit im AK DQR:

*„Und trotz allem, also ich finde, die Arbeit [im AK DQR] hat sich gelohnt. Sie war langatmig, schwierig, aber sie hat sich auch deswegen gelohnt, weil man den politischen Prozess ja exemplarisch nochmal durchlebt hat. Selbst wenn man an vielen Stellen sagen musste: Naja gut, hätten wir uns in Nuancen anders gewünscht, würde ich sagen, ist das eigene Erfahrungslernen schon mal ein persönlicher Gewinn gewesen für politische Steuerung im Bildungssystem. Ich glaube auch, dass sich der DQR durchaus zeigen kann. Es ist eine sehr ernsthafte Arbeit, die zu einem soliden Ergebnis gefunden hat.“ (AK 8: 1030–1035)*

Zuletzt noch ein Lesehinweis: Wie im vorstehenden Beispiel sind alle Interviewausschnitte im Text eingerückt und kursiv gesetzt, um sie deutlich vom übrigen Text abzusetzen. Wenn Begriffe oder Satzteile im übrigen Text wörtlich aufgegriffen werden, sind sie ebenfalls kursiv gesetzt. Der besseren Lesbarkeit halber wird dann auf Anführungszeichen verzichtet.



## 2 Methodisches Vorgehen

Der DQR stellt institutionell und inhaltlich *Neuland* dar, wie es interviewte Arbeitskreismitglieder ausdrückten. Für die Berufsbildungsforschung zu diesem Thema ergibt sich die Herausforderung, dieses Neue herauszuarbeiten. Methodisch geht es darum, Daten nicht in ein starres Korsett zu zwingen, sondern systematisch und kontrolliert zu erheben, um das Neue theoretisch zu konzeptualisieren und mit dem bestehenden Forschungsstand abzugleichen. Ein solches methodisches Vorgehen entspricht dem Ansatz der sozialwissenschaftlichen qualitativen Methode „Grounded Theory“. Aus konstruktivistischer Sicht wird bei diesem Ansatz die Bedeutung des Akteurshandelns bei der Konstitution der sozialen Welt hervorgehoben. Erkenntnistheoretisch wird so die Ergebnisoffenheit sozialer Prozesse reflektiert. Der Versuch, in den Sozialwissenschaften Experimente durch Modellierung nachzuahmen – im Sinne eines quasi-naturwissenschaftlichen Wissenschaftsverständnisses –, wird von VertreterInnen der Grounded Theory ebenso abgelehnt, wie hypothesentestende Vorgehensweisen, die im Rahmen bestehender Theorien nach deren Bestätigung oder Unzulänglichkeiten suchen. Solche hypothesentestenden Forschungsdesigns führen dazu, nur zu den Vorannahmen passende Daten zu erheben und so das *Neuland* nicht zu betreten. Stattdessen geht es bei der Grounded Theory darum, vom empirischen Material ausgehend die darin gefundenen Zusammenhänge im Rahmen einer eigenen auf das Untersuchungsfeld begrenzten Theorie darzustellen.

Die Grounded Theory umfasst keine ausgefeilte Methodologie der Datenerhebung. Die Begründer der Methode Barney G. Glaser und Anselm L. Strauss betonen vielmehr, dass „jede Art qualitativer Informationen verwendet werden [kann]: Beobachtungen, Interviews, Dokumente, Artikel, Bücher usw.“ (Glaser/ Strauss 2005 [1967]: 110) Der systematische und kontrollierende Vergleich der aus dem Material gewonnenen Daten als Auswertungsmethode kennzeichnet die Grounded Theory. Der Schwerpunkt liegt auf der Frage: Wie bringen wir das Material zum sprechen?

Die Entwicklung des DQR – verstanden als sozialer Prozess – wurde in diesem Forschungsprojekt durch Experteninterviews mit beteiligten Akteuren, offizielle Dokumente, Protokolle, Fachartikel und -bücher, Statistiken, teilnehmende Beobachtung bei Fachkonferenzen sowie Videodokumentationen möglichst umfassend erfasst. Aus diesen schriftlichen beziehungsweise verschriftlichten Informationsquellen wurde eine Theorie über gremienbasierte Berufsbildungspolitik entwickelt und Schlussfolgerungen für eine Theorie der Berufsbildungspolitik in Deutschland gezogen. In diesem Kapitel werden das methodische

Vorgehen und der Feldzugang erläutert, um die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu erleichtern, da der Prozess der Theorieentwicklung in der Darstellung der Ergebnisse nur eingeschränkt sichtbar wird.

### 2.1 Grounded Theory

Die Grounded Theory wurde von Glaser und Strauss begründet oder vielmehr entdeckt, wie es der Titel ihres 1967 erschienenen Buches „The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research“ ausdrückt. Sie kritisierten darin, dass die SoziologInnen aufgehört hätten, neue Theorien zu entwickeln und an den Universitäten nur noch Massen „proletarischer Tester“ gegenüber wenigen „theoretischen Kapitalisten“ zu finden seien (vgl. Glaser/Strauss 2005 [1967]: 20). Indem NachwuchswissenschaftlerInnen sich an Großtheorien abarbeiten, mehrten sie lediglich das Kapital der etablierten WissenschaftlerInnen, die diese Großtheorien verwalten. Eine Kritik, die mit Blick auf die Erforschung der Berufsbildungspolitik in modifizierter Form auch zutrifft: Die gegenwärtige theoretische Debatte über Berufsbildungspolitik beruht vor allem auf Arbeiten aus den 1970er und 1980er Jahren, seitdem werden kaum neue Theorien für dieses Feld entwickelt (vgl. Münch 2006: 485).

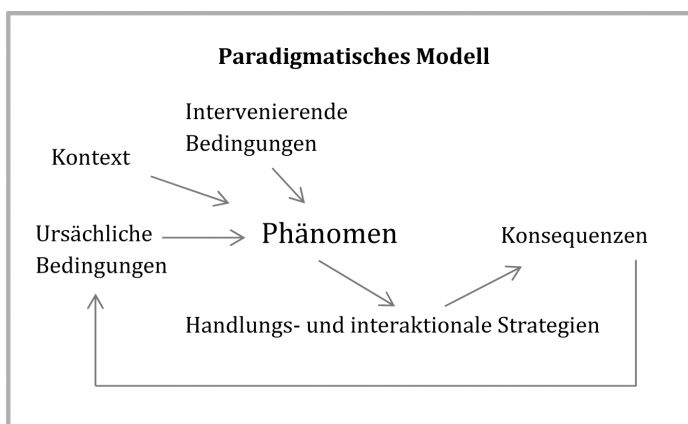
Glaser und Strauss entwickelten ausgehend von ihrer Kritik einen Forschungsansatz, der auf die Generierung neuer Theorien abzielt. Da diese Theorien aus dem empirischen Material des untersuchten Gegenstands entstehen sollen, bezeichneten sie sie als Grounded Theories im Sinne von „Gegenstandsbegründeten Theorien“; allerdings setzte sich diese von Uwe Flick vorgeschlagene deutsche Übersetzung nicht durch, stattdessen wird die englische Bezeichnung auch in der deutschsprachigen Literatur verwendet (vgl. Hildenbrand 2010: 41). Gleichzeitig steht die Bezeichnung „Grounded“ für die Kritik an Theorien, die maßgeblich durch aus Großtheorien abgeleitete Hypothesenbildung entwickelt werden und durch die anschließende hypothesentestende Forschung nicht effektiv widerlegt werden können (vgl. Glaser/Strauss 2005 [1967]: 44).

Die Grounded Theory ist intensiv rezipiert worden und gehört heute zu den am häufigsten verwendeten qualitativen sozialwissenschaftlichen Methoden. Allerdings müsste eigentlich im Plural von mehreren Grounded-Theory-Methodologien gesprochen werden, da sowohl die beiden Begründer als auch eine zweite Generation von WissenschaftlerInnen durch die Weiterentwicklung der Methodik seit den 1960er Jahren stark voneinander abweichende Schulen innerhalb des Forschungsparadigmas entwickelt haben (vgl. Mey/Mruck 2011:



11 ff.). In der deutschen Sozialwissenschaft wird der Ansatz von Strauss und Corbin am stärksten rezipiert.<sup>2</sup>

Eine Grounded Theory – jetzt verstanden als konkretes Ergebnis eines Forschungsprojekts – ergibt sich aus der Anwendung des paradigmatischen<sup>3</sup> Modells, das in der folgenden Abbildung 1 dargestellt ist: Eine Grounded Theory erklärt ein Phänomen oder eine zentrale Idee. Im Forschungsprozess wird dieses Phänomen hinsichtlich seiner ursächlichen Bedingungen, seines Kontexts, der intervenierenden Bedingungen, der Handlungs- und interaktionalen Strategien der Akteure und seiner Konsequenzen analysiert.



**Abb. 1:** Paradigmatisches Modell.

Quelle: Eigene Darstellung nach Corbin/Strauss 1996: 78 ff.

- 2 Dazu trug bei, dass Strauss seit einem Gastsemester in Konstanz 1975 persönliche Kontakte zu deutschen SozialwissenschaftlerInnen und PsychologInnen unterhielt und so die Entwicklung der qualitativen Sozialwissenschaft in Deutschland direkt beeinflusste. 1991 wurde Strauss' Buch „Quantitative Analysis for Social Scientists“ in deutscher Übersetzung veröffentlicht. 1996 folgte das 1990 als Lehrbuch konzipierte Buch „Basics of Qualitative Research“ von Corbin und Strauss. Insbesondere letzteres prägt die Wahrnehmung der Grounded Theory in Deutschland heute maßgeblich. Das am Anfang stehende Buch von 1967 „The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research“ liegt erst seit 1998 in deutscher Übersetzung vor und wurde in Deutschland entsprechend der Lesart von Corbin/Strauss rezipiert. Spätere Veröffentlichungen von Glaser sind bislang nicht ins Deutsche übersetzt worden (vgl. Hildenbrand 2010: 41; Mey/Mruck 2011: 20 f.). Dieser deutschen Rezeptionsgeschichte entspricht auch meine Rezeption der Grounded Theory. Ich stütze mich auf die deutschen Ausgaben Corbin/Strauss (1996) und Glaser/Strauss (1998).
- 3 Der Begriff des Paradigmas verweist in diesem Zusammenhang nicht auf die Wissenschaftstheorie von Thomas S. Kuhn. Es ist vielmehr eine Heuristik (ein Muster) gemeint, die aus der Forschungserfahrung entwickelt wurde (vgl. Brüsemeister 2008: 181).

Der Prozesscharakter, die Einbettung in soziale Bezugssysteme sowie die dialektische Beziehung des Akteurshandelns mit den Strukturen charakterisieren das Verständnis der sozialen Welt, das einer Grounded Theory zugrunde liegt. Einem Phänomen wie dem hier untersuchten DQR-Prozess gehen in der sozialen Welt andere Prozesse voraus und weitere folgen ihm; solche Voraussetzungen und Folgen werden im Hinblick auf das untersuchte Phänomen in eine Grounded Theory einbezogen. Als ursächliche Bedingungen werden Ereignisse bezeichnet, aufgrund derer ein Phänomen auftritt beziehungsweise deretwegen die Akteure sich mit einem Phänomen beschäftigen. Bei der Erfassung der ursächlichen Bedingungen werden insbesondere kausale und zeitliche Faktoren erfasst: Was ist wann passiert, sodass das Phänomen auftrat? Beispielsweise stellte die Entscheidung für die Konstituierung eines Arbeitskreises zur gemeinsamen Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens als Umsetzung der europäischen EQR-Empfehlung eine ursächliche Bedingung für den DQR-Prozess dar.

Die spezifische Form eines Phänomens und die Möglichkeiten des Umgangs mit ihm werden als Kontext bezeichnet. In der Grounded Theory werden darunter Eigenschaften verstanden, die das Phänomen genauer in seinen Dimensionen beschreiben. Es geht also darum, beschreibende Faktoren zu erfassen, die das soziale Phänomen in seiner Besonderheit erklärbar machen. Beispielsweise zählen die Zusammensetzung des AK DQR, der Arbeitsauftrag und die Vorarbeiten zum Kontext des DQR-Prozesses. Allein mit den ursächlichen Bedingungen und dem Kontext kann ein Phänomen in einem statischen Sinn modellhaften recht umfassend beschrieben.

Als intervenierende Bedingungen wird in der Terminologie der Grounded Theory der historisch-konkrete Möglichkeitsraum bezeichnet, der die Handlungsoptionen der Akteure bedingt. „Diese Bedingungen beinhalten: Zeit, Raum, Kultur, sozial-ökonomischer Status, technologischer Status, Karriere, Geschichte und individuelle Biographie.“ (Strauss/Corbin 1996: 82) Nur wenn diese Hintergrundinformationen in die Forschung einbezogen werden, kann der Anspruch eingelöst werden, die Einbettung sozialer Phänomene theoretisch zu begreifen. Da in der sozialen Welt keine isolierten Phänomene existieren, sondern letztendlich jedes Phänomen einen Teil des historischen Gesamtprozesses bildet, ist es die Aufgabe der Forscherin/des Forschers nachvollziehbar die relevanten sozialen Bezugssysteme aufzuzeigen, die in Relation zum Phänomen die Handlungsräume der Akteure und strukturellen Rahmenbedingungen bestimmen. In dieser Untersuchung des DQR-Prozesses werden als struktureller Kontext die historische Genese und gegenwärtige Situation des deutschen Berufsbildungssystems sowie die europäische Berufsbildungspolitik berücksichtigt und separat dargestellt (vgl. Kapitel 3).

Die auf ein Phänomen gerichteten Handlungs- und interaktionalen Strategien der Akteure sind die Faktoren, aus denen die prozessuale Dimension eines sozialen Phänomens entsteht. Eine Grounded Theory sucht auf Grundlage der Rekonstruktion des Handelns der Akteure nach deren Strategien und Taktiken. Insofern soziale Prozesse indeterminiert und in ihrem Ausgang offen sind, hängt die Entwicklung entscheidend von den Handlungen der Akteure ab. Deren Strategien können durch sozialwissenschaftliche rekonstruktive Forschung nachvollzogen und erklärt werden. Beispielsweise konnte durch die umfangreiche Rekonstruktion des DQR-Prozesses gezeigt werden, dass die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im AK DQR ihr Handeln am Ziel der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung orientierten (vgl. Kapitel 4–7).

Da Handlungen zu vorher nicht eindeutig prognostizierbaren Konsequenzen führen, müssen die Akteure ihr Verhalten ständig an die veränderten Umstände anpassen. Da Handeln – beabsichtigt oder nicht – die soziale Welt verändert, werden diese Veränderungen als Handlungskonsequenz in einem dialektischen Prozess selbst wieder zur Voraussetzung des nächsten Handlungsschritts (vgl. Strauss/Corbin 1996: 78 ff.). Beispielsweise wurde das vom Arbeitskreis in den ersten Jahren erstellte DQR-Dokument zu einer Voraussetzung der folgenden Auseinandersetzung über die Zuordnung von Qualifikationen; genauso wie die getroffenen Zuordnungen als Ergebnis des DQR-Prozesses zum Kontext anderer berufsbildungspolitischer Prozesse werden.

Die Erklärungsreichweite einer Grounded Theory hängt von den einbezogenen Vergleichsfällen und dem Abstraktionsgrad ab. Hinsichtlich des Abstraktionsgrads werden zwei Theorietypen unterschieden: materiale und formale Theorien. Eine sogenannte materiale Theorie, die ein bestimmtes Feld – beispielsweise die Arbeit des AK DQR oder den Umgang mit Konflikten in interministeriellen Arbeitsgruppen – erklärt, entsteht aus der detaillierten Auseinandersetzung mit diesem Feld und zieht weitere Vergleichsfälle bei Bedarf zur Kontrastierung heran. Materiale Theorien sind als Hilfestellung für Akteure im Feld gedacht. Sie sollen ihnen helfen, das Feld besser zu verstehen und in Grenzen zu kontrollieren, indem die eigenen Handlungs- und interaktionalen Strategien bewusster ausgewählt werden können. Davon unterschieden werden formale Theorien, mit denen soziale Konzepte – beispielsweise Europäisierung oder Stigmatisierung – erklärt werden, die in ganz verschiedenen Feldern vorkommen. Um solche abstrakteren Begriffe zu erforschen, müssen Vergleichsfälle aus möglichst unterschiedlichen Feldern untersucht werden. Verschiedene bereits ausgearbeitete materiale Theorien zu ähnlichen Phänomenen können zu einer formalen Theorie integriert werden. Für beide Theorietypen gelten die Kriterien der Relevanz und der Nachvollziehbarkeit: Eine Theorie ist relevant, wenn sie es den NutzerInnen ermöglicht, den untersuchten Aus-

schnitt der sozialen Welt besser zu verstehen und sich darin bewusster zu verhalten. Dies setzt voraus, dass sowohl andere WissenschaftlerInnen als auch interessierte Laien die Theorie nachvollziehen und verstehen können. (vgl. Glaser/Strauss 2005 [1967]: 42 f.).

Die Entscheidung für die Grounded Theory als methodische Herangehensweise zur Untersuchung des DQR-Prozesses eröffnet einen konstruktivistischen Blick auf politische Prozesse als Teil der sozialen Welt. Der Entstehungsprozess von Berufsbildungspolitik und das Ringen um die Bedeutung der gefundenen Kompromisse treten dabei ins Zentrum des Forschungsinteresses. Die Beschränkung auf ein Feld und die zeitliche Abtrennung des Prozesses aus dem Gesamtgeflecht der Handlungen führen in dieser Untersuchung zu theoretischen Schlussfolgerungen zur Berufsbildungspolitik, die Bausteine einer materialen Theorie begrenzter Reichweite über gremienbasierte Berufsbildungspolitik darstellen (vgl. Kapitel 8).

### 2.2 Operationalisierung der Datenerhebung

Die Erforschung der Entwicklung und Einführung des DQR als Beispiel für Berufsbildungspolitik erforderte ein methodisches Design, in dem der soziale Prozess als Resultat der Interaktion der beteiligten Akteure rekonstruiert wird. Beim Erfassen des Materials und der Suche nach erklärenden Zusammenhängen wurde die Theorie schrittweise entworfen und anhand des Materials überprüft. Bei der Entwicklung einer Grounded Theory wechseln sich Phasen der Datenerhebung und der Datenanalyse wiederholt ab, „weil die Analyse das Sampling der Daten leitet.“ (Strauss/Corbin 1996: 40) Die Darstellung der Erhebungsmethoden ist also nicht als zeitliche Abfolge, sondern als schematische Ex-post-Darstellung der verwendeten Datenarten zu verstehen.

Die Exploration des Feldes wurde durch das Sichten verschiedener Dokumente eingeleitet:

- Veröffentlichungen des AK DQR, BMBF, KMK u. a.,
- Protokolle des AK DQR,
- wissenschaftliche Expertisen zum geplanten DQR,
- Stellungnahmen und Presseerklärungen verschiedener Organisationen,
- offizielles Informationsmaterial von BMBF und KMK,
- Artikel in Fachzeitschriften,
- wissenschaftliche Monographien und Sammelbände.

Der Zugang zu diesen „dokumentarischen Daten“ (Glaser/Strauss 2005 [1967]: 167), die nicht aus einer eigenen Erhebung stammen, war leicht. Sie liegen online als abrufbare Dateien im Internet vor oder sind über Bibliotheken beziehungsweise den Buchhandel zugänglich. Nur der Zugang zu den Protokollen des AK DQR gestaltete sich anfangs schwierig, weil die Leitung des Arbeitskreises die Protokolle des nicht öffentlich tagenden Gremiums auch für wissenschaftliche Forschungen nicht zur Verfügung stellte. Da die Protokolle in den beteiligten Organisationen zirkulierten, war es aber möglich, die meisten Protokolle als Kopie zu erhalten. Die historische Entwicklung und soziale Realität der dualen Berufsausbildung sowie die europäische Berufsbildungspolitik als struktureller Kontext des DQR-Prozesses arbeitete ich auf Grundlage berufspädagogischer, historischer, soziologischer und politikwissenschaftlicher Untersuchungen auf. Die Analyse der dokumentarischen Daten bildete eine fortlaufende Arbeit.

Um das soziale Handeln der Akteure im DQR-Prozess zu erfassen, wurde ihre Interaktion im Feld erfasst. Da der AK DQR nicht öffentlich tagte und die LeiterInnen des Arbeitskreises die von mir beantragte Teilnahme an den Sitzungen ablehnten, war es nicht möglich, die Interaktion direkt zu beobachten und beispielsweise durch Video- oder Audioaufzeichnungen zu dokumentieren.<sup>4</sup> Ich hatte allerdings im Forschungsverlauf bei Tagungen und anderen (halb-)öffentlichen Veranstaltungen die Möglichkeit, direkte Interaktionen der Akteure zu beobachten. Diese teilnehmenden Beobachtungen habe ich ebenso wie die im Internet veröffentlichten Videoaufzeichnungen des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, in denen Sachverständige zum DQR/EQR angehört wurden, als Datenquelle genutzt.

Der wichtigste Zugang zu Daten über den DQR-Prozess als soziales Handeln im und um den AK DQR waren Experteninterviews mit den Mitgliedern des Arbeitskreises. Sie wirken als Sachverständige und InteressenvertreterInnen im AK DQR mit. Sie besitzen exklusives Wissen über den DQR-Prozess, das untrennbar mit ihrer Person verbunden ist. Allerdings stehen sie als Beteiligte nicht außerhalb des Prozesses und trotz ihrer Fähigkeit den Prozess reflektiert zu betrachten, ist es nötig, ihre Aussagen zu interpretieren. Transkribierte Interviews stellen nicht die Daten dar, sie enthalten sie vielmehr. Um aus dem Text-

4 Das Problem des Feldzugangs spielt bei Glaser und Strauss keine Rolle. In ihrer Studie über Sterben in Krankenhäusern erklären sie lapidar: „Der Leser, der mit dieser Art von Feldstudien nicht vertraut ist, braucht sich nur vorzustellen, daß die Soziologen sich ziemlich ungehindert überall bewegen konnten, nachdem sie dem Personal ihre Absicht erklärt hatten, sie wollten ‚Sterbende beobachten und sehen, was rund um sie herum dabei geschieht.‘“ (Glaser/Strauss 1995 [1965]: 8) Bei der Untersuchung des DQR-Prozesses konnte ich mich leider nicht im gleichen Maße „ungehindert überall bewegen“, um zu sehen, was bei einem solchen politischen Prozess geschieht.

material Daten zu gewinnen, müssen die Texte aufgebrochen werden. Deshalb werden im empirischen Teil dieser Arbeit ausgewählte relevante Interviewstellen präsentiert und die vorgenommene Interpretation durch die Paraphrase der zentralen Aussage offengelegt. Die Auswahl der Interviewstellen hängt von der Fragestellung beziehungsweise vom zu erklärenden Phänomen ab. Aus dem erhobenen Material ließen sich auch ganz andere Daten gewinnen, beispielsweise über unterschiedliche Selbstpräsentation von Männern und Frauen in Experteninterviews.

Das Experteninterview gilt seit Mitte der 1990er Jahre als eigenständige qualitative Methode. In der sozialwissenschaftlichen Methodendebatte wird das Experteninterview teilweise kritisiert, da kein wiederholbares Verfahren genutzt wird und deshalb keine „objektiven“ Daten hervorgebracht werden (vgl. Bogner/Menz 2009b: 14 ff.). Da Experteninterviews das zentrale Erhebungsinstrument dieser Untersuchung darstellen, wird kurz gezeigt, weshalb diese Kritik unbegründet ist. Es werden im Kern zwei Kritikpunkte vorgebracht: Einerseits wird vor dem Hintergrund einer epistemologischen Debatte die Qualität des per Interview erfassbaren Wissens bezweifelt. VertreterInnen eines „archäologischen Modells“ (Bogner/Menz 2009a: 75) der wissenschaftlichen Forschung postulieren die Existenz eines reinen verborgenen Wissens, das durch möglichst umfassenden Ausschluss von Störungen gehoben werden soll. Entsprechend präferieren sie standardisierte, wiederholbare und entindividualisierte Methoden. Bei Interviews sollen Interventionen möglichst vermieden werden. Gegen diese Kritik ist einzuwenden, dass das Postulat eines von den Individuen unabhängig existierenden reinen Wissens nicht haltbar ist, wenn ein Experteninterview mehr als reine Faktenerfassung bezweckt. Die Datenproduktion stellt selbst einen sozialen Prozess dar, der bei einem Experteninterview eben aus der Interaktion der Gesprächspartner besteht (vgl. Bogner/Menz 2009a: 63). Eine Gesprächssituation kann nicht von ihrem Kontext isoliert werden und das erfasste Wissen steht nicht für sich selbst, sondern es verweist vielmehr auf eben diesen Kontext.<sup>5</sup> Dem Experteninterview liegt ein konstruktivistisches Verständnis von Wissen zugrunde (vgl. Meuser/Nagel 2009: 49). Subjekte rekonstruieren ihre Erfahrungen auf den sozialen Kontext bezogen und teilen sie rekonstruktiv mit. Die Erfahrungen der Interviewten können per Interviews als deren Konstruktionen erfasst werden. Es wird kein reines Wissen mitgeteilt. Deshalb können die Interviews nicht für sich selbst stehen, sondern erfordern eine entsprechende kontextbezogene Interpretation: „Sozialwissenschaftliche For-

---

5 Ein Interview bleibt immer auch ein Gespräch zwischen zwei Subjekten. Die offensichtliche Ausklammerung des/der Befragten als Subjekt kann als narzisstische Kränkung erlebt werden und den Erfolg eines Interviews gefährden (vgl. Abels/Behrens 2009: 161 f.).

schung wird zu einer Forschung, die auf der Grundlage vorfindlicher Alltagskonstruktionen eine andere Version der Welt formuliert.“ (Flick 2010: 156)

Der zweite Kritikpunkt am Experteninterview ist, dass unterschiedliche Ansätze unter dieser Bezeichnung subsumiert werden. Hier ist eine Klarstellung des verwendeten Ansatzes notwendig. Experteninterviews werden grundsätzlich durch den Verweis auf den Status des Interviewten als ExpertIn definiert. Der Expertenstatus ist relational bezüglich des Forschungsvorhabens; wenn eine Expertin im Rahmen einer allgemeinen Verbraucherbefragung über ihre private Haushaltsführung befragt wird, stellt das selbstverständlich kein Experteninterview dar. Der Expertenstatus kann allerdings unterschiedlich begründet werden. Je nach Begründung führt das zu einem voluntaristischen, einem konstruktivistischen oder einem wissenssoziologischen Expertenbegriff. Ein voluntaristischer Expertenbegriff erklärt in letzter Instanz jeden Menschen zur/zum ExpertIn, da beispielsweise bei biographischen Forschungsvorhaben jede/r über besonderes Wissen – zumindest zum eigenen Leben – verfügt. Die Abgrenzung zu narrativen und biographischen Interviews ist in einem solchen Fall nicht mehr gegeben. Ein konstruktivistischer Expertenbegriff bezieht sich dagegen auf die soziale Anerkennung der Befragten als ExpertIn. ExpertInnen erscheinen so tendenziell als eine Elite, die durch ihre soziale Funktion von der breiten Mehrheit ohne besondere Expertise unterschieden wird.<sup>6</sup> Ein wissenssoziologischer Expertenbegriff schließlich bezieht sich auf die spezifische Struktur des Wissens von ExpertInnen. Sie besitzen ein anwendungsbezogenes Spezialwissen mit sozialer Relevanz. Teile dieses Wissens sind implizit und müssen sozialwissenschaftlich interpretierend rekonstruiert werden (vgl. Bogner/Menz 2009a: 67 ff.).

Neben den verschiedenen Definitionen von ExpertInnen variieren die Forschungsabsichten, die mit Experteninterviews verfolgt werden. Sowohl in der qualitativen als auch in der quantitativen Sozialforschung werden Experteninterviews in explorativer Absicht durchgeführt, um einen ersten Überblick über ein Forschungsfeld zu gewinnen. Solche explorativen Experteninterviews versprechen eine relativ einfache Datenerfassung und eine oberflächliche Auswertung erfordert wenig methodische Anstrengungen. Das methodologische Misstrauen gegenüber dem Experteninterview stammt vermutlich größtenteils daher, dass diese Form der Exploration und des Umgangs mit Daten auch allen anderen Formen des Experteninterviews zugeschrieben wird. Allerdings liegen mit dem systematisierenden und dem theoriegenerierenden Experteninterview zwei methodisch gründlicher ausgearbeitete Formen vor. Beim systematisierenden Ex-

6 Allerdings nicht in dem Sinne, dass ExpertInnen per se zur Elite gehören, sondern dass die Elite als eine spezifische Teilgruppe von ExpertInnen zu begreifen ist (vgl. Littig 2009: 127 ff.).

perteninterview wird eine umfassende und vergleichbare Erfassung des explizierbaren Sachwissens der ExpertInnen angestrebt. „Nicht die Experten selber sind aus dieser methodologischen Perspektive die Gegenstände der Untersuchung; diese fungieren vielmehr als Informanten in Bezug auf die eigentlichen Forschungsobjekte.“ (Bogner/Menz 2009a: 65) Darin liegt der zentrale Unterschied zum theoriegenerierenden Experteninterview. Die sozialwissenschaftliche Interpretation des Interviews dient hier der Rekonstruktion der Orientierungen und impliziten Regeln, denen ExpertInnen individuell und kollektiv folgen (vgl. Bogner/Menz 2009a: 64 ff.).

Mitglieder des AK DQR besitzen ihren Expertenstatus im Hinblick auf den DQR-Prozess in zweifacher Hinsicht. Sie sind als VertreterInnen von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, Ministerien und anderen Organisationen anerkannte ExpertInnen für Bildungspolitik. Wichtiger für diese Untersuchung ist allerdings ihr spezifisches Wissen über den politischen Prozess der Entstehung des DQR. Ihre gesellschaftliche Stellung spielt dafür keine Rolle – eine Abteilungsleiterin ist in dieser Hinsicht genauso Expertin wie ein Sachbearbeiter insofern beide exklusive Wissensbestände in Bezug auf die Forschungsfrage und die Verhaltensregeln des Feldes besitzen. In diesem Forschungsprojekt wurden die Interviews also sowohl zur Erhebung von spezifischem Sachwissen als auch für die Erfassung impliziter Orientierungen der Mitglieder des AK DQR eingesetzt – sie können nicht eindeutig dem Typ des systematisierenden oder theoriegenerierenden Experteninterviews zugeordnet werden. Hinsichtlich der Rekonstruktion des Prozesses und des Inhalts des DQR wurden eher systematisierende und hinsichtlich der Orientierungen und politischen Absichten eher theoriegenerierende Experteninterviews geführt.

Dass die Interviewten sich in einem laufenden politischen Prozess befanden, beeinflusste die Interviewsituation. Die meisten GesprächspartnerInnen waren es gewohnt, über das Thema zu sprechen. Sie versuchten eine möglichst „glatte“ Geschichte zu erzählen, bei der ihr Standpunkt als legitime Position erschien. Ich wurde gewissermaßen als Teil des Feldes behandelt, wenn versucht wurde, mich von bestimmten Positionen zu überzeugen. Grundsätzlich ist bei Experteninterviews in politischen Feldern zu beachten, dass die Informationsweitergabe unter strategischen Gesichtspunkten erfolgt (vgl. Abels/Behrens 2009: 161 f.).

Für diese Untersuchung wurden zwischen Februar 2012 und August 2014 vierzehn Interviews geführt. Dreizehn mit Mitgliedern des Arbeitskreis DQR sowie ein weiteres mit einem Experten, der aufgrund seiner Arbeit in einem Ministerium sehr gut mit dem Thema vertraut war. Die Interviews dauerten zwischen 50 und 100 Minuten, meist etwas mehr als eine Stunde. Zur Vorbereitung und



Orientierung während des Gesprächs nutzte ich Leitfragen. Das Gespräch verlief allerdings nach einem kurzen Input zu meiner Arbeit und Fragestellung entlang der Relevanzen der Befragten. Thematische Impulse und inhaltliche Rückfragen wurden flexibel eingesetzt, um die Gesprächsatmosphäre einem Fachgespräch zwischen ExpertIn und Semiexperten anzunähern (vgl. Pfadenhauer 2009). Alle Interviews wurden zeitnah transkribiert und ausgewertet. Die Auswahl der Befragten wurde im Forschungsprozess nach und nach hinsichtlich der vorläufigen Ergebnisse der Datenanalyse getroffen. Dabei wurden VertreterInnen aller Bildungsbereiche – allgemeinbildender Schulbildungs-, Berufsbildungs-, Hochschulbildungs- und Weiterbildungsbereich – interviewt, wobei die meisten GesprächspartnerInnen zum Berufsbildungsbereich zählten.

## 2.3 Interpretation der Daten

Während die Erhebung des Datenmaterials in der Grounded-Theory-Methodologie kaum behandelt wird, wird die Dateninterpretation sehr systematisch durchdacht. Bei der Entwicklung einer Grounded Theory können ganz unterschiedliche Daten verwendet werden: „All is data“ (Glaser 1998, hier zitiert nach Mey/Mruck 2011: 28). Entscheidend ist der systematisch vergleichende Umgang mit den Daten mittels des sogenannten Kodierens. Durch Kodieren werden Daten aus dem Material gewonnen. Da Texte eine geschlossene Struktur haben, müssen die in ihnen enthaltenen Daten erst aus dem Gesamtgefüge gelöst werden, um mit ihnen zu arbeiten. Kodieren bezeichnet grundsätzlich das Markieren und Benennen von bedeutungsrelevanten Abschnitten, die so aus dem Text gelöst werden. Ein Kode fasst das in einem Abschnitt entdeckte Phänomen mit einem Schlüsselwort – einer Begriffsassoziation – zusammen. So ermöglichen die Kodes es der/dem ForscherIn, konzeptionell über das Material zu sprechen und die benannten Abschnitte zu vergleichen (vgl. Berg/Milmeister 2011: 308). Die benannten Abschnitte werden in einem nächsten Schritt sortiert und gruppiert. So werden ähnliche Kodes zu einem Konzept zusammengefasst. In einem Konzept werden testend und suchend vorläufige Beziehungen zwischen den Materialausschnitten beschrieben.

In einem weiteren Verständnis ist mit Kodieren gemeint, Konzepte zu vergleichen, in Beziehung zu setzen und zu Kategorien auszubauen. Der Übergang von einem Konzept zur Kategorie ist fließend und wird durch die zunehmende Plausibilität begründet. Wenn sich erste vermutete Zusammenhänge durch den Vergleich mit weiterem Material bestätigen und komplexere Beschreibungen möglich werden, wird von einer Kategorie gesprochen. Datenerhebung und Interpretation verlaufen dabei parallel und aufeinander bezogen. Es gibt kein zuvor ausgewähltes möglichst repräsentatives Sample von Datenquellen. Nach ei-

nem ersten explorativen, quasi intuitiven Einstieg ins Feld werden die nächsten Schritte der Datenerhebung iterativ – entsprechend den sich aus dem bereits kodierten Material ergebenden Fragen – geplant. Dieses an der entstehenden Theorie orientierte Sampling wird theoretisches Sampling genannt und solange fortgesetzt, bis der/die ForscherIn keine neuen Informationen mehr erwartet. Dieser Zustand wird als theoretische Sättigung bezeichnet. Diese Sättigung ist immer vorläufig, denn der/die ForscherIn kann durch neue Daten, die nicht mit der entwickelten Kategorie oder Theorie erklärbar sind, wieder Hunger bekommen und weitere theoretische Zusammenhänge ausarbeiten.

Corbin und Strauss unterscheiden beim Kodieren drei Phasen: Offenes Kodieren, Axiales Kodieren und Selektives Kodieren. Allerdings verlaufen diese Phasen in der Forschungspraxis parallel und lassen sich nicht zeitlich klar trennen. Jeder der drei Kodierphasen entspricht eine bestimmte Form des theoretischen Samplings und der notwendigen theoretischen Sättigung.

### 2.3.1 Offenes Kodieren

Beim offenen Kodieren werden aus neuem Material bezüglich der Fragestellung relevante Abschnitte herausgebrochen, mit Codes bezeichnet und als Konzepte zusammengefasst. Dieses Aufbrechen kann sowohl durch kleinteilige Wort-für-Wort-Auswertungen als auch durch den Vergleich ganzer Abschnitte erfolgen. Der flexible Wechsel der Bezugsgröße beim offenen Kodieren erhöht die Effektivität, da so die bedeutungsrelevante Beziehung zwischen den Teilen und dem Ganzen berücksichtigt wird (vgl. Berg/Milmeister 2011: 317). Bereits mit der Auswahl des Schlüsselworts interpretiert der/die ForscherIn. Die Benennung durch allgemeinere Begriffe oder „In-vivo-Kodes“ – das sind Bezeichnungen, die direkt aus dem Material stammen – ermöglicht es der/dem ForscherIn, Fragen ans Material zu stellen und verschiedene Daten zu vergleichen. Anfangs werden möglichst viele Konzepte notiert, um das untersuchte Feld überblicksartig zu erfassen.

Ein Konzept kann als eigenständiges Phänomen betrachtet werden und mit Hilfe des paradigmatischen Modells hinsichtlich der ursächlichen Bedingungen, seines Kontexts, der intervenierenden Bedingungen, der Handlungs- und interaktionalen Strategien der Akteure und seiner Konsequenzen ausgearbeitet werden. Durch den Vergleich mit anderen Konzepten zeigen sich Beziehungen zwischen den verschiedenen Konzepten. Durch die Integration verschiedener Konzepte entstehen (vorläufige) Kategorien. Eine Kategorie umfasst eine Gruppe von Konzepten, die als Eigenschaften und deren Dimensionen ein Phänomen erklären (vgl. Strauss/Corbin 1996: 43 ff.). So wurde beispielsweise während der Untersuchung deutlich, dass die als Konzept erfasste Durchlässig-

keit zwischen den Bildungsbereichen eine Dimension der Kategorie Gleichwertigkeit darstellt, insofern sich die Gleichwertigkeit zwischen Bildungstypen unter anderem durch die Möglichkeit zum Wechsel von einem Bildungsbereich in den anderen manifestiert.

Die Auswahl der Datenquellen während des offenen Kodierens wird als offenes Sampling bezeichnet (vgl. Strauss/Corbin 1996: 153 ff.). Da möglichst viele Konzepte erarbeitet werden sollen, werden der Intuition und den Möglichkeiten folgend erste Erhebungen durchgeführt, die eine große Verschiedenheit der Daten erwarten lassen. Insofern kann forschungspragmatisch eine Vorauswahl getroffen werden, was nicht das theoretische Sampling ad absurdum führt, da die Auswahlkriterien nicht der Hypothesenprüfung folgen.

„Es geht der qualitativen Forschung nicht darum, ob die vorab ausgewählten Personengruppen in einem statistischen Sinne repräsentativ sind, sondern ob deren Handlungsmuster und die theoretischen Bausteine, die man aus ihnen entwickelt, breit genug streuen, so dass sich das untersuchte Phänomen ausreichend erklären lässt.“ (Brüsemeister 2008: 173)

Beim DQR wählte ich die ersten InterviewpartnerInnen nach deren Institutionszugehörigkeit aus, da ich annahm, dass beispielsweise GewerkschaftsvertreterInnen und VertreterInnen von Unternehmensverbänden verschiedene Positionen vertreten würden. Es zeigte sich allerdings, dass die Positionen der interviewten Arbeitskreismitglieder, die den Berufsbildungsbereich vertraten, sich unabhängig von der Organisationszugehörigkeit stark ähnelten – so stark, dass von einer einheitlichen Gruppe gesprochen werden kann.

Die Konzepte, die beim offenen Kodieren entwickelt werden, finden sich in der Darstellung einer abgeschlossenen Grounded Theory nur implizit. Sie finden sich als kleine Bausteine, aus denen größere Kategorien bestehen und deren Bezüge sie plausibel machen. Die Erklärungskraft und damit die Qualität einer Grounded Theory hängen von systematisch ausgearbeiteten Konzepten ab. Erst wenn sich im Material keine neuen Variationen eines Konzepts finden, gilt es als theoretisch gesättigt und kann dauerhaft in eine Kategorie integriert werden. Gleichzeitig wird bis zum Ende des Forschungsprozesses immer wieder zur Arbeit an den Konzepten zurückgekehrt, wenn neue Erkenntnisse dies erfordern.

### 2.3.2 Axiales Kodieren

Aufbauend auf den vorläufigen Kategorien des offenen Kodierens geht es in der nächsten Kodierphase darum, die Kategorien systematisch auszuarbeiten.

Dazu werden im Material und durch Gedankenexperimente<sup>7</sup> die Eigenschaften erschlossen, die eine Kategorie entsprechend dem paradigmatischen Modell genauer beschreiben. Die verschiedenen Konzepte werden kausal verknüpft und es entstehen verbindende Achsen. Solche Achsen ermöglichen es der/dem ForscherIn, gezieltere Fragen ans Material zu formulieren und gezielt nach Bestätigung der hypothetischen Beziehungen und Abweichungen zu suchen. Durch den wiederholten Vergleich mit anderen Fällen werden die Eigenschaften in ihrer ganzen möglichen Breite erfasst. Neben der Ausarbeitung der Kategorien werden die Beziehungen zwischen den Kategorien überprüft (vgl. Strauss/Corbin 1996: 75 ff.). So konnte ich durch den Vergleich der verschiedenen Äußerungen zum Thema Gleichwertigkeit in den Interviews sowie durch das Hinzuziehen von Literatur drei zentrale Dimensionen ausarbeiten: Gleichwertigkeit als moralisches Argument, materielle Auswirkungen von Gleichwertigkeit in der Arbeitswelt und die historische Dimension der Gleichwertigkeit.

Die Suche nach geeigneten Daten für solche Vergleiche kann nicht auf die anfangs beim offenen Sampling ausgewählten Datenquellen beschränkt werden. Deshalb wird beim axialen Kodieren vom Sampling von Beziehungen und Variationen gesprochen. Der besondere Charakter des theoretischen Samplings wird hier deutlich: Es kann im Vorhinein nicht bestimmt werden, welche Datenquellen in welchem Umfang erschlossen werden müssen. Es kann ebenso wenig im Vorhinein bestimmt werden, wie lang dieser Prozess dauern wird. Die entstehende Kategorie wird zunehmend komplexer und es müssen neue Daten erhoben werden, um die notwendigen Vergleichsfälle zu gewinnen. Neben dem zusätzlichen Einbeziehen neuer Datenquellen wird auch das bereits vorliegende Material wieder und wieder durchgesehen, um neue Daten daraus zu gewinnen, die zuvor übersehen worden waren. Wenn zu einer Kategorie keine neuen Eigenschaften mehr gefunden und keine weiteren Variationen dieser Eigenschaften erwartet werden, gilt die Kategorie als theoretisch gesättigt. Selbstverständlich ist diese Sättigung ebenso vorläufig wie die der Konzepte. Sobald während oder auch nach Abschluss des Forschungsprozesses neue Daten auftauchen, die eine Kategorie nicht erklären kann, muss diese überarbeitet werden (vgl. Strauss/Corbin 1996: 156 ff.).

### 2.3.3 Selektives Kodieren

Am Ende der Phase des axialen Kodierens liegt eine Reihe von gesättigten Kategorien vor. Jede Kategorie stellt gewissermaßen eine eigene Kleinsttheorie

---

7 Strauss und Corbin nennen dies „Flip-Flop-Technik“: Sie empfehlen bei Denkblockaden einen Vergleich zu konstruieren, indem die bisher entdeckten Eigenschaften umgekehrt werden. Aus der Frage, wie sich der Gegenstand dann darstellen würde, können neue Konzepte gewonnen werden (vgl. Strauss/Corbin 1996: 64 ff.).

für ein Phänomen dar, wenn sie entsprechend dem paradigmatischen Modells ausgearbeitet worden ist. Die verschiedenen Eigenschaften beschreiben ursächliche Bedingungen, Kontext, intervenierende Bedingungen, Handlungs- und interaktionale Strategien und Konsequenzen. Durch ihre kausale Verknüpfung erklären diese Eigenschaften ein Phänomen. Beim selektiven Kodieren wird die Beziehung zwischen den verschiedenen Kategorien ausgearbeitet. Relativ am Ende des Forschungsprozesses geht es in dieser Kodierphase darum, eine Geschichte zu konstruieren, die das zentrale Phänomen des Feldes erklärt. Die Auswahl des zentralen Phänomens liegt beim/bei der ForscherIn, denn mit einem reichhaltigen Material ließen sich verschiedene Phänomene erklären. Corbin und Strauss betonen, dass es wichtig sei, sich für eine einzige Kernkategorie zu entscheiden, um eine nachvollziehbare Grounded Theory zu schreiben. Nur durch die Fokussierung auf eine zentrale Kernkategorie können die Zusammenhänge so freigelegt werden, dass der rote Faden einer Geschichte sichtbar wird. Selektiv ist diese Phase, da die verschiedenen anderen Kategorien theoretisch hinsichtlich der Kernkategorie neu konzeptualisiert werden. Sie verhalten sich in der Darstellung einer Grounded Theory als Eigenschaften im Sinne des paradigmatischen Modells zur Kernkategorie. Kategorien, die keinen Bezug zur Kernkategorie haben, werden nicht in die Darstellung aufgenommen (vgl. Strauss/Corbin 1996: 94 ff.).<sup>8</sup>

Die ausgewählte Kernkategorie bestimmt, ob eine materiale oder formale Theorie entwickelt wird. Kernkategorien, die auf ein bestimmtes Feld verweisen, führen zu materialen Theorien. Allgemeinere Kernkategorien, die sozialwissenschaftliche Abstraktionen in ganz verschiedenen Feldern umfassen, führen zu formalen Theorien. In dieser Arbeit wurde eine materiale Theorie der Entwicklung des DQR entworfen. Sie kann einen Beitrag zu einer formalen Theorie der Berufsbildungspolitik leisten, indem weitere Daten aus anderen Feldern als Vergleichsfälle hinzugezogen werden.

Während des selektiven Kodierens werden die verschiedenen Beziehungen zwischen den Kategorien und die gesamte Theorie anhand der vorliegenden Daten überprüft und getestet. Auftretende Fragen, die mit den vorliegenden Daten nicht geklärt werden können, und nicht ausreichend ausgearbeitete Kategorien führen zu zusätzlichen Datenerhebungen. Dies wird diskriminierendes Sampling genannt. Wenn keine neuen Daten mehr erwartet werden, die Variationen und Prozesse der paradigmatischen Elemente ausgearbeitet sind und die Beziehungen zwischen den Kategorien geklärt sind, ist die theoretische

8 Durch die Beschränkung auf die kausalen Bezüge zur Kernkategorie gewinnt eine Grounded Theory an Stringenz, allerdings kann die Trennung von mühsam entwickelten Kategorien für die/den ForscherIn ein schmerzhafter Prozess sein – was beim Schreiben allgemein als kill-your-darlings bekannt ist (vgl. Brüsemeister 2008: 170).

Sättigung einer Theorie erreicht (vgl. Strauss/Corbin 1996: 158 f.). Eine Theorie in diesem Stadium kann und sollte veröffentlicht werden, um sie der Scientific Community zugänglich zu machen. Andere ForscherInnen können überprüfen, ob ihr eigenes Material durch die vorgelegte Theorie erklärt werden kann. Wenn neue Fälle nicht erklärbar sind, gilt eine Grounded Theory nicht als widerlegt, sondern als erweiterungsbedürftig. Insofern behält sie immer ihren vorläufigen Charakter. Wissenschaftlicher Fortschritt beruht auf der Integration bereits vorhandenen Wissens und ForscherInnen, die mit der Grounded Theory arbeiten, können durch einen wachsenden Pool von Theorien immer komplexere formale Theorien entwickeln, die ohne spekulative Grundannahmen auskommen, sondern über eine feste empirische Basis verfügen.

### 2.3.4 Theoretische Sensibilität

Die Unterscheidung von offenem, axialem und selektivem Kodieren ist nur schematisch eindeutig. In der Praxis überlappen sich die Vorgehensweisen. Auch in einer fortgeschrittenen Arbeitsphase treten neue Konzepte auf, die offen kodiert werden. Der Übergang von vorläufigen Kategorien zu systematisch ausgearbeiteten Kategorien verläuft fließend. Der Arbeitsfortschritt verläuft je nach Kategorie unterschiedlich, sodass offenes und axiales Kodieren parallel stattfinden. Der Übergang zur letzten Phase des selektiven Kodierens wird von der/dem ForscherIn bewusster entschieden, allerdings zeichnet sich die später ausgewählte Kernkategorie schon vorher durch die zunehmende Zentralität des von ihr erklärten Phänomens ab.

Die Analyse des Materials in allen Arbeitsschritten ist umso ergiebiger, je offener und aufmerksamer der/die Forschende ist. Diese an die Person gebundene Einstellung wird als theoretische Sensibilität bezeichnet und wächst im Forschungsprozess. Sie wird durch ständiges Vergleichen des Materials mit neuen Fällen systematisch erhöht. Theoretische Sensibilität ist nicht gleichbedeutend mit Forschungserfahrung – hängt aber in hohem Maße von ihr ab. Ohne Scheuklappen ins Feld zu gehen und bereit zu sein, etwas Neues zu entdecken und theoretisch zu erfassen, erfordert vor allem Aufmerksamkeit.

Vorerfahrung, Vorannahmen und Literaturstudien können dazu führen, dass neue Eindrücke vorschnell in bereits existierende mentale Schubladen eingeordnet werden. Stattdessen ohne Vorwissen ins Feld zu gehen, um die Phänomene unbefangen wahrzunehmen, bietet keine Lösung für dieses Problem.<sup>9</sup> Die (wissenschaftliche) Vorerfahrung fließt beim Betrachten der Daten notwen-

---

9 Die Forderung nach vorwissensfreier Forschung wird in der Methodendiskussion als „induktivistisches Selbstmissverständnis“ bezeichnet (vgl. Brüsemeister 2008: 24). Dieses Dilemma war auch Glaser und Strauss bewusst (vgl. Glaser/Strauss 2005 [1967]: 255 ff.).

dig mit ein. Ohne zuvor existentes feldspezifisches Wissen wäre es unmöglich, überhaupt den Einstieg ins Feld zu meistern. Die unendliche Vielfalt der kodierbaren Phänomene würde es unmöglich machen, überhaupt eine Forschungsfrage zu entwickeln. Es sollte deshalb besser von einer bewussten Verfremdung der eigenen Sicht als von Unbefangenheit gesprochen werden. Das schnelle sinnentnehmende Verarbeiten von Information durch den Alltagsverstand wird durch bewusste Langsamkeit und die Reflexion der eigenen Annahmen zugunsten eines forschenden Blicks unterdrückt. Der/die ForscherIn sucht im Material nach Sinnstrukturen und Zusammenhängen, die eben nicht sofort ins Auge springen. Sensibel sucht er/sie im Material nach Daten, die Sinnzusammenhänge des sozialen Geschehens begreifbar machen. Je weiter der Forschungsprozess fortschreitet, desto größer wird die Sensibilität für das Material, weshalb es notwendig ist, das Material wiederholt neu durchzuarbeiten, um Vergleichsfälle für unterschiedliche Kategorien zu entdecken. Forschungserfahrung hilft insofern, dass der/die ForscherIn bereits viele Vergleichsfälle aus anderen Bereichen kennt und sich der Schwierigkeit bewusst ist, das Material anfangs überhaupt zum Sprechen zu bringen (vgl. Strauss/Corbin 1996: 56 ff.).





### 3 Entstehung und Bedeutung der dualen Berufsausbildung

In diesem Kapitel werden der berufswissenschaftliche Forschungsstand zur historischen Genese des dualen Systems seit dem 19. Jahrhundert, die rechtlichen Grundlagen entsprechend dem Berufsbildungsgesetz von 1969 und die Entwicklung des Ausbildungsstellenmarktes seit den 1970er Jahren dargestellt. Diese historische und soziologische Bezugnahme dient der gesellschaftlichen Kontextualisierung der Untersuchung des DQR, denn der europäische Vergleich von Bildungssystemen und die innerdeutsche Diskussion des Verhältnisses von Berufsbildung zu Allgemein- und Hochschulbildung kann nur vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung nachvollzogen und eingeordnet werden. In anderen Worten:

„Berufsbildungsgeschichte ist kein Museum toter Daten und Fakten, sondern sie hat eine Dimension, die je länger, desto klarer die Spannungen zwischen dem Berufsbildungs- und dem gesellschaftlich-politischen System offenbart.“ (Stratmann/Pätzold/Wahle 1999: 8)

Die duale berufliche Ausbildung in Deutschland bildet im europäischen und internationalen Vergleich eine Ausnahme. Nur in wenigen Nachbarländern – wie in Österreich und der Schweiz – existiert eine vergleichbare Ausbildungsform, die betriebliches und schulisches Lernen in der Sekundarstufe II systematisch verbindet und die von einem Großteil der nicht studienberechtigten SchulabgängerInnen angestrebt wird. Ein ausgeprägter Korporatismus trägt dieses Ausbildungsmodell rechtlich und organisatorisch. So sind Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften formal in die Institutionen der Berufsbildungspolitik eingebunden und entscheiden gemeinsam mit den zuständigen Ministerien über Verordnungen zur Regelung der Berufsbildung.

Das deutsche Ausbildungssystem ist ein Ergebnis des „deutschen Sonderwegs“<sup>10</sup> zur Nationalstaatlichkeit im 19. und 20. Jahrhundert: Nach den Napoleonischen Kriegen existierten zu Beginn des 19. Jahrhunderts auf dem Gebiet des späteren Deutschen Reichs eine Vielzahl unterschiedlich großer und mäch-

10 Wolf-Dietrich Greinert bezeichnet das ganze deutsche Bildungssystem als einen verhängnisvollen Sonderweg, der bis in die Gegenwart nicht verlassen wurde und durch Reformen überwunden werden müsse (vgl. Greinert 2003: 147 ff.). Der Begriff des „Sonderwegs“ ist nicht so zu verstehen, dass auf die Abweichung des deutschen Falls von einer willkürlich gesetzten Norm der Nationalstaatswerdung verwiesen wird. Der aus der Geschichtswissenschaft stammende Begriff verweist vielmehr darauf, dass es beim Übergang vom Mittelalter zur Moderne in Deutschland zu verschiedenen „teilweise[n] Modernisierungen“ (Winkler 2004: 648) kam, die paradoxerweise zugleich als soziale Innovationen und Blockaden wirken.

tiger Staaten nebeneinander, die sich ab 1815 im Deutschen Bund als lockerer Staatenbund zusammenschlossen. Das Bürgertum versuchte in der Revolution von 1848 vergeblich, einen liberalen Nationalstaat zu gründen. Nach dem Deutschen Krieg von 1866 gründete sich der Norddeutsche Bund unter Ausschluss Österreichs als deutscher Bundesstaat. Die treibende Kraft war dabei die preußische Regierung unter Otto von Bismarck, die sich auf ein Bündnis der Aristokratie mit dem national orientierten Bürgertum stützte. Erst als Folge des Deutsch-Französischen Kriegs 1870/71 gründete sich das Deutsche Reich – im europäischen Vergleich zu England und Frankreich spät – als Nationalstaat. Preußen konnte als größter Einzelstaat seine Gesetzgebung im Norddeutschen Bund und im Kaiserreich verallgemeinern, deshalb wird die Genese des Ausbildungssystems bis 1871 am preußischen Beispiel dargestellt und danach allgemein für das Deutsche Reich.

#### 3.1 Zerfall der alten Ordnung (bis 1870)

Im 18. und 19. Jahrhundert fand ein umfassender sozialer Umbruch von der „Ständewelt zur Hochindustrialisierung“ (Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 241) statt. Die Nationalstaaten förderten Manufakturen und daraus entstehende Industriebetriebe, die für den inneren Markt und den Export produzierten. Die Unternehmen erhöhten die Produktivität in den immer größeren Betrieben durch den Einsatz von Maschinen sowie durch verstärkte Arbeitsteilung. Die alte Produktionsweise des Handwerks, bei der die Zünfte interne Konkurrenz verhindert hatten, befand sich schon seit dem 17. Jahrhundert im Niedergang. Diese Umbruchskrise des Handwerks, die sich über Jahrhunderte hinzog, stellte deren umfassende Vergesellschaftungsweise zur Disposition (vgl. Greinert 2008: 25 ff.).

Die Herausbildung der neuzeitlichen Nationalstaaten revolutionierte nicht nur Produktionsmethoden, sondern unterminierte einen sozialen Kosmos beziehungsweise die soziale Ordnung des ganzen Lebens: Handwerkliche Zünfte ordneten in Europa seit dem Spätmittelalter (15. Jh.) die Produktion in den Städten. Handwerker zu sein, bedeutete einen bestimmten Platz in der Ständegesellschaft einzunehmen – mit entsprechenden Rechten und Pflichten. Die ständische Ökonomie basierte – im Sinne des griechischen Herkunftswortes Oikonomie<sup>11</sup> – auf einem häuslichen patriarchalen Verhältnis zwischen Meister, Gesellen und Lehrlingen. Der Meister besaß umfassende väterliche Gewalt über die Lehrlinge, was durch die handwerkliche Wohngemeinschaft praktisch umgesetzt wurde. Als fast rechtloser Beschäftigter erwarb ein Lehrling seine

---

11 Oikos bedeutet Haus; Nomos bedeutet Gesetz, Regel, Brauch.

Kenntnisse durch Mitarbeiten und individuelle Unterweisung, also Nachahmen (Imitatio-Prinzip). In erster Linie sollten die Normen und die Lebensweise des Handwerksstands übernommen werden. Es gab keinen expliziten fachlichen Ausbildungsinhalt. Entsprechend endete die Lehre nicht mit einer Prüfung der erworbenen Qualifikationen, sondern mit einem Initiationsritus: Der Lehrling wurde vom Meister vor der Zunft förmlich losgesprochen und gleichzeitig als Geselle in die Zunft aufgenommen (vgl. Greinert 2008: 30 ff.).<sup>12</sup>

Die Zunftmitgliedschaft berechtigte durch Kooption dazu, bestimmte Tätigkeiten auszuüben und band die Mitglieder zugleich an den eigenen Stand. Allgemeinbildung erwarben die Lehrlinge zuvor oder neben der Ausbildung als Privatpersonen in Schulen verschiedener Träger. In der folgenden bürgerlichen Gesellschaft dagegen wurde die Statuszuweisung maßgeblich durch schulische Selektionsmechanismen vollzogen. Die Schule sollte grundlegende Kulturtechniken vermitteln, auf die die anschließende Berufsbildung aufbauen könne. Mit der Volksschule – auch Elementarschule oder niedriges Schulwesen genannt – wurde im 19. Jahrhundert die Schulpflicht schrittweise durchgesetzt und eine Grundbildung für fast alle Kinder gewährleistet. 1816 besuchten etwa 60 % der Kinder die Volksschule, 1846 waren es bereits 80 % und bis 1871 stieg die Schulbesuchsquote auf 90 %. Die Volksschule vermittelte in einer offiziell achtjährigen Pflichtschulzeit grundlegende Kenntnisse im Lesen, Schreiben und Rechnen. Daneben waren nur Religion, Gesang, Zeichnen sowie Vaterlands- und Naturkunde als Unterrichtsstoff vorgesehen (vgl. Herrlitz u. a. 2008: 45 ff., 103 ff.). Die Wissensvermittlung für das sogenannte einfache Volk wurde nach der niedergeschlagenen Revolution von 1848 bewusst begrenzt, indem die Volksschullehrer nicht universitär ausgebildet wurden und so nur wenig mehr wussten als ihre SchülerInnen. „Ganz durch den Zeitgeist der gegenaufklärerischen Reaktion geprägt, schloss die Bildungsbegrenzung und strenge Zucht in den Lehrerseminaren eine wissenschaftliche Ausbildung für die Lehrer des Volkes aus.“ (Herrlitz u. a. 2008: 41)

---

12 Die mittelalterliche Logik dieser sozialen Organisation wird ex-negativo durch Versuche der Rationalisierung im 18. Jahrhundert besonders deutlich: Mit der Durchsetzung von Lehrlingsbüchern sollte der Brauch unterbunden werden, dass Meistersöhne die Lehre in Teilen oder ganz erlassen wurde. Dieser Brauch war in einem strikt auf Sozialisierung beschränkten Lehrverständnis durchaus sinnig, denn Meistersöhne wuchsen in einem Handwerkshaushalt auf und wurden dort von früher Kindheit an standesgemäß sozialisiert (vgl. Stratmann 1993: 197). Die hierarchische Ordnung innerhalb der Zunft galt als geheiligte soziale Ordnung, in der sich alle an dem ihnen zugedachten Ort befanden. Der Meister wurde in der handwerklichen Hausgemeinschaft in Analogie zum Landesherrn gedacht; die Macht des Meisters über Gesellen und Lehrlinge entsprang nach mittelalterlichem Verständnis einem Befehl Gottes (vgl. Stratmann 1993: 220).

Der faktischen Durchsetzung der allgemeinen Volksschulbildung ging die Etablierung eines höheren Schulwesens voraus, das als Bezugspunkt für das einfache Schulwesen galt. Der Ausbau und die Vereinheitlichung des neuhumanistischen Gymnasiums als Bildungsinstitution für die Kinder des höheren Bürgertums und der Aristokratie waren schon in den 1830er Jahren abgeschlossen worden. „Die neuhumanistische Bildungsreform verstärkte und vertiefte die staatsfunktionale Beziehung der höheren Bildung“ (Herrlitz u. a. 2008: 33), indem der Zugang zu statu strächtigen Positionen innerhalb der staatlichen Bürokratie an das Absolvieren neu geschaffener universitärer Staatsprüfungen gekoppelt wurde.

Realistische Bildung – hier wurden statt eines altphilologischen Schwerpunkts die Realien, also anwendungsbezogene Bildungsinhalte wie Mathematik, Naturwissenschaft und moderne Sprachen ins Zentrum gestellt – wurde gegenüber der neuhumanistischen Bildung während des 19. Jahrhunderts konsequent abgewertet. Zwar wurden Realgymnasien und Oberrealschulen 1900 mit dem neuhumanistischen Gymnasium gleichgestellt, allerdings war dies ein „Pyrrhus-Sieg der Realisten“ (Greinert 2003: 39), denn als Preis für den gewährten Universitätszugang folgte eine Anpassung an den neuhumanistischen Bildungskanon. Realistische Bildung im eigentlichen Sinne wurde stattdessen seit den 1880er Jahren in neu geschaffenen Mittel- und Fachschulen vermittelt. Diese Schulen boten aber eben keinen Zugang zum Universitätssystem und damit zu status hohen Laufbahnen im Staatsdienst (vgl. Herrlitz u. a. 2008: 110 f.).

Das Bürgertum nutzte Bildung als Ersatz für Politik, um die Vormachtstellung des Adels im Staat zu brechen. Die Zahl der Studenten stieg während des Kaiserreichs (1871–1918) von 17.000 auf 80.000 an, woran sich das Wachstum des Bildungsbürgertums messen lässt. Die meritokratische Logik wurde zugleich gegenüber dem noch immer herrschenden Adel und den unteren Arbeiterklassen in Stellung gebracht. Das im 19. Jahrhundert entstandene Bildungssystem reproduzierte soziale Unterschiede sehr zuverlässig, weil die Schulbildung vor allem als Berechtigungssystem konzipiert war. Bildungsaspirationen der unteren Mittelschichten wurden in begrenzte Bildungssackgassen kanalisiert: „Der Aufbau des Mittel- und Fachschulwesens darf nicht nur als industriell bedingter Anpassungsversuch, sondern muss auch als sozialpolitischer Stabilisierungsversuch in der Situation verschärfter Klassenauseinandersetzungen begriffen werden.“ (Herrlitz u. a. 2008: 115) Die große Mehrheit der Kinder der unteren Klassen blieb von mittlerer und erst recht höherer Bildung ausgeschlossen und damit auch von einer Beschäftigung im Staatsdienst oder als Angestellte in der Industrie; noch 1910 erlangten weniger als 10 % eines Jahrgangs das Abitur (2,2 %) oder die mittlere Reife (6,3 %) (vgl. Nipperdey 1998b:

555). Berufsbildung war Bildung für die Nichtprivilegierten – Bildung funktionierte als Klassenabgrenzungsprogramm (vgl. Büchter 2013: 11).<sup>13</sup>

Anfang des 19. Jahrhundert war die handwerkliche Zunftordnung bereits tief erschüttert. Sie wurde grundsätzlich in Frage gestellt, weil die Ausbildung in einem Handwerk keine sichere Erwerbsperspektive mehr bot – weder als niedergelassener Handwerksmeister oder Geselle noch in den neuen Industriebetrieben, wo aufgrund der technischen Innovationen die alten Berufe und deren Fertigkeiten nicht gefragt waren. Die Industriellen beklagten die schlechte Ausbildungsqualität des Handwerks und forderten das Recht, ein eigenes Ausbildungssystem zu errichten. Juristisch spiegelte sich dieser Streit in der Auseinandersetzung um die Gewerbeordnungen: 1810 wurde in Preußen die Gewerbefreiheit eingeführt. Die Liberalen forderten eine uneingeschränkte Gewerbefreiheit, um die Zunftautonomie wie in anderen westeuropäischen Ländern zu brechen und einen Markt mit freier Konkurrenz zu etablieren. Auch die Ausbildung sollte nach liberalem Verständnis jedem Gewerbetreibenden ohne Kontrollen gestattet werden. Die Konservativen versuchten dagegen, die

13 Der Bildungs- und Kulturbegriff bekam in Deutschland um die Wende vom 18. zum 19. Jahrhundert eine neue, einzigartige Bedeutung, die sich grundlegend von der vorherigen aufklärerischen und zeitgenössischen westeuropäischen Begriffstradition unterschied: „Innerhalb weniger Jahre wertete die deutsche Intelligenz mit dem Ideal einer zweckfreien geistigen ‚Bildung‘ die Ökonomie und Nützlichkeit, die Berufserziehung und die Technik ab.“ (Bollenbeck 1994: 99) Mit Hilfe eines sozialhistorischen Zugangs, der Bedeutungsgehalt und -wandel von gesellschaftlich relevanten Konzepten untersucht, zeigt Georg Bollenbeck durch eine Analyse der historischen Semantik des Bildungs- und Kulturbegriffs, wie diese Begriffe zunehmend verschmolzen und zu einem prägendem Deutungsmuster des deutschen Sonderwegs wurden. Ein dem Utilitarismus entgegengestellter, idealistischer Bildungsbegriff war bereits in der Philosophie der Aufklärung angelegt. Bildung wurde aber erst im deutschen Idealismus in einem emphatischen Sinne synonym zu Kultur und Erziehung benutzt. Dieses neue Begriffsverständnis wurde im deutschen Bürgertum hegemonial, das sich sowohl gegen den Terror der Französischen Revolution als auch gegen den Absolutismus wandte. Wilhelm von Humboldt und andere Neuhumanisten setzten dieses Bildungsverständnis praktisch um, indem sie das sich autonom aus sich selbst heraus bildende Subjekt zum Bildungsideal des im 19. Jahrhundert gegründeten modernen deutschen Gymnasial- und Universitätssystems machten (vgl. Bollenbeck 1994: 129, 148 ff.). Mit dem sozialen Wandel des Bürgertums nach 1945 verschwand mit dem alten Bildungsbürgertum die „hegemoniefähige Trägerschicht“ (Bollenbeck 1994: 310) für einen solchen Bildungsbegriff. Zwar geht diese Arbeit der Berufsbildungspolitik nach und will keinen bildungstheoretischen Beitrag leisten, doch scheinen diese Ausführungen notwendig, da dieses Deutungsmuster in allen bildungspolitischen Diskussionen in Deutschland bis heute nachwirkt: Die moderne deutsche Berufsbildungstheorie operiert seit Anfang des 20. Jahrhunderts mit und gegen diesen bildungsbürgerlichen Bildungsbegriff. Auf diesen Bildungsbegriff wird die institutionelle Trennung von Allgemein- und Berufsbildung zurückgeführt. Dieses „Bildungs-Schisma“ (Baethge 2006) wird dafür verantwortlich gemacht, dass die Berufsbildung – in den Worten eines interviewten Arbeitskreismitglieds – als „Schmuddel-ecke“ des Bildungssystems gilt – und hier liegt der Bezug zu dieser Arbeit: Es war das zentrale Anliegen der VertreterInnen der Berufsbildung im AK DQR, mit dieser Abwertung zu brechen (vgl. Kapitel 6.3.1).

Vorrechte der Handwerksmeister<sup>14</sup> zu bewahren und setzten sich dafür ein, die Gewerbezulassung und Ausbildungsberechtigung zu reglementieren. Zwischen den Liberalen und Konservativen herrschte über Jahrzehnte ein labiles Kräftegleichgewicht, sodass keine Seite gesellschaftlich hegemonial werden konnte. Entsprechend schwankten die preußischen Gewerbeordnungen des 19. Jahrhunderts zwischen den liberalen und konservativen Zielen (vgl. Greinert 2008: 34 f.).

Die juristische Definition des Lehrlings wurde in den verschiedenen Gewerbeordnungen immer mehr der veränderten Praxis angepasst, dass die handwerkliche Hausgemeinschaft kaum noch gelebt wurde: Ein Lehrling galt nicht mehr als Teil des Haushalts des Meisters. Außerdem wurden Abschlusszeugnisse eingeführt, um die Ausbildungsqualität zu erhöhen beziehungsweise zu standardisieren (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 245 ff.). Da keine alleinige Prüfberechtigung des Handwerks festgeschrieben wurde, begannen Industrielle, seit etwa Mitte des 19. Jahrhunderts eigene Ausbildungs- und Prüfungssysteme zu errichten, sodass „das ausbildungsrechtliche Schisma zwischen Handwerk und Industrie nicht erst auf das sogenannte Handwerkerschutzgesetz von 1897 zurückgeführt werden darf“ (Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 261).

Das politische Kräftegleichgewicht bezüglich der Ausbildungsgesetzgebung zwischen den Konservativen, die dem Handwerk nahestanden, und den Liberalen, die der Industrie nahestanden, entsprach der gesellschaftlichen Gesamtsituation. Die konservativen Kräfte konnten die Revolution von 1848 zwar niederschlagen, aber ihnen fehlte ein gesellschaftspolitisches Programm, um die sich vertiefenden gesellschaftlichen Widersprüche zu lösen; so beschränkten die Konservativen sich darauf, größere Veränderungen zu verhindern. Die bürgerlich-liberale Bewegung in Preußen war durch die Niederlage nach 1848 geschwächt. Die politische Macht im Staat konnten die Liberalen auf absehbare Zeit nicht erlangen, stattdessen konzentrierten sie sich auf wirtschaftspolitische Fragen.<sup>15</sup> 1858 gründeten wirtschaftsliberale Theoretiker den Volkswirtschaftlichen Kongress. Diese am Freihandel orientierte Lobby-Organisation konnte unter hohen Ministerialbürokraten und Abgeordneten Zustimmung zu ihren Posi-

---

14 Die Vereinigungen der Handwerksmeister vertraten zwar dezidiert konservative und traditionale Positionen, wie während des Handwerkerkongresses 1848 (vgl. Greinert 1999: 39 ff.), es wäre aber falsch, dem Handwerk insgesamt eine konservative Position zuzuschreiben. In den Gesellenvereinigungen sah der preußische Staat gefährliche staatsumstürzlerische Elemente, die die 1848er-Revolution maßgeblich trugen. Und tatsächlich ging aus diesen Gesellenvereinigungen in der Folge organisatorisch und personell die deutsche Arbeiterbewegung hervor (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 278 ff.).

15 Gemeinsam sahen sowohl Konservative als auch Liberale in der entstehenden Arbeiterbewegung eine existenzielle Gefahr. Diese wachsende dritte Kraft stabilisierte das politische Patt zusätzlich (vgl. Halder 2006: 25 ff.).

tionen organisieren, allerdings reichte ihre Integrationskraft nicht aus, um auf allen Ebenen des Staatsapparats hegemonial zu werden. So belegen zwei Umfragen<sup>16</sup> unter den Provinzialbehörden aus den Jahren 1860/61, dass die unteren Verwaltungsebenen eine stärkere Liberalisierung der Gewerbeordnung weiterhin ablehnten (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 284 ff.).

Dieser Widerstand gegen eine Liberalisierung des Gewerberechts wurde im Kontext der Reichseinigungspolitik der preußischen Regierung zeitweise überwunden. Die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes von 1869 bestimmte Arbeits- und Lehrverträge, also „Verhältnisse zwischen den selbstständigen Gewerbetreibenden und ihren Gesellen, Gehülften und Lehrlingen [...] [als] Gegenstand freier Uebereinkunft“ (Gewerbeordnung 1869: § 105). Dieses scheinbare Ende des handwerklichen Ausbildungsmodells steht paradoxerweise am Beginn der Entstehung des dualen Systems, denn im Kaiserreich wurde die betriebliche Lehre als handwerkliches Ausbildungsmodell restauriert und ansatzweise eine ergänzende fachspezifische Beschulung für Arbeiterjugendliche nach der Volksschule eingeführt.

### 3.2 Protophase (1870–1920)

Gesellschaftspolitisch dominierte im Kaiserreich<sup>17</sup> sowohl in der Bismarck-Zeit als auch im Wilhelminismus (ab 1890) die Angst vor einem weiteren Erstarken der Arbeiterbewegung als Folge der Proletarisierung breiter Bevölkerungsschichten. Diese Angst teilten Regierung und bürgerliche Intellektuelle aus dem liberalen und konservativen Lager. Einerseits kriminalisierte die Regierung unter Bismarck deshalb die Arbeiterbewegung von 1878 bis 1890 mit Hilfe einer antisozialistischen Gesetzgebung. Andererseits wurde mit der Sozialgesetzgebung versucht, die soziale Frage durch Zugeständnisse an die Arbeiterklasse zu entschärfen. Die Berufsbildungspolitik im Kaiserreich wurde maßgeblich unter der antisozialistischen ideologischen Prämisse gestaltet. Berufsbildung sollte die Arbeiterjugendlichen im Sinne des Staats und der herrschenden Ordnung erziehen – oder zumindest deren Kontrolle sicherstellen (vgl. Blankertz 1982: 206).

16 Diese Umfragen des Ministeriums für Handel und Gewerbe sind methodengeschichtlich interessant. Es wäre eine lohnenswerte Aufgabe, ihre instrumentelle Absicht und Machart mit der Delphi-Technik, einer seit den 1950er Jahren entwickelten qualitativen Evaluationsmethode, zu vergleichen, da die Ähnlichkeiten ins Auge springen (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 288 Fußnote 124 und 292 Fußnote 138; sowie zur Delphi-Technik als Überblick Kardorff 2010).

17 Die Phaseneinteilung folgt Wolf-Dietrich Greinert (2008), der die Entstehung des dualen Systems der Berufsausbildung bis zur Verabschiedung des BBiG in zwei Phasen unterteilt, die Protophase (1870–1920) und die Konsolidierungsphase (1920–1970).

Durch die Große Depression im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts sank der Beschäftigungsanteil handwerklicher Kleinbetriebe innerhalb von 20 Jahren von etwa 60 % (1875) auf knapp unter 40 % (1895). Die vom sozialen Abstieg bedrohten Handwerker organisierten sich in Verbänden und bildeten die Basis eines neuen konservativen Bündnisses der Schwerindustrie und des Großgrundbesitzes, auf das Bismarck die sogenannte Mittelstandspolitik seit den 1880er Jahren stütze. Die Mittelstandspolitik umfasste eine protektionistische Wirtschaftspolitik mit Schutzzöllen nach außen und Regulierung der Konkurrenz im Inneren (vgl. Greinert 2008: 39 ff.).

Die konservativen Novellierungen der Gewerbeordnung (1878, 1881, 1897 und 1908) veränderten schrittweise das Gewerberecht durch die Einführung von Zwangsinnungen und Handwerkskammern sowie der exklusiven Ausbildungsberechtigung für Meister. Dies führte zu einer „Privilegierung des Handwerks im wirtschaftlichen Bereich auf Kosten Dritter – vor allem der Konsumenten“ (Greinert 2008: 43). Diese Politik wurde als Wiederherstellung traditioneller Verhältnisse inszeniert, tatsächlich aber wuchsen die modernen Industriebetriebe weiter und mit ihnen der politische Einfluss der Industriellen.<sup>18</sup> Die Kammern als Instrumente der wirtschaftlichen Selbstverwaltung vertieften die Trennung von Handwerk und Industrie – und damit die ausbildungsrechtliche Spaltung. Selbst in den konservativen und auf Restaurierung angelegten Novellen zeigt sich allerdings der nicht mehr aufzuhaltende Übergang hin zur Industriegesellschaft: Zwar wurde die Lehre in ihrer Form geschützt und erhalten, aber zugleich auch Großbetriebe als mögliche Lernorte definiert.<sup>19</sup>

Die rechtliche Konstruktion einer weitgehenden Selbstverwaltung der Wirtschaft in Ausbildungs- und Prüfungsfragen, bei der sich die staatlichen Aufgaben auf die Kontrolle der Rahmenbedingungen beschränken, war 1897 mit dem sogenannten Handwerkerschutzgesetz festgeschrieben worden. Rückblickend kann in der darin vorgenommen organisatorischen und formalen Konstruktion der betrieblichen Lehre einer der beiden Grundsteine des deutschen

---

18 Diese Inszenierung des Neuen in (pseudo-)mittelalterlichen Formen ist typisch für das Deutsche Reich: Die späte Nationalstaatgründung im Namen eines „Kulturnationalismus“ bezog sich schon durch die Staatsform (Kaiser und Reich) auf das Mittelalter. Im Sinne einer aktiven Geschichtspolitik wurde ein entsprechender mittelalterlich anmutender Kunst- und Denkmalstil zur deutschen Staatsästhetik (vgl. Nipperdey 1998a: 259 ff.).

19 Der letzte Versuch, das Handwerk als alleinige Prüfungs- und Ausbildungsinstanz zu etablieren scheiterte im Jahr 1908 (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 332 ff.). Die Industrie reagierte auf diesen Versuch mit der Gründung einer eigenen berufsbildungspolitischen Lobby-Organisation, dem Deutschen Ausschuss für Technisches Schulwesen (DATSCH). Der DATSCH entwickelte sich bis in die 1920er Jahre durch den Beitritt von etwa 50 Vereinen und Verbänden zum wichtigsten berufsbildungspolitischen Koordinations- und Vertretungsorgan der Industrie (vgl. Kipp 2009: 177 f.). Auf die Rolle des DATSCH bei der Entwicklung industrieller Ausbildungsgänge wird im Kapitel 3.3 eingegangen.



dualen Systems identifiziert werden, wie es 1969 mit dem Berufsbildungsgesetz umfassend gesetzlich geregelt wurde. Die Selbstverwaltung der Wirtschaft beruhte vor allem auf Handwerkskammern und Innungen entsprechend des Handwerkerschutzgesetzes von 1897 § 100:

„Zur Wahrung der gemeinsamen gewerblichen Interessen der Handwerke gleicher oder verwandter Art ist durch die höhere Verwaltungsbehörde auf Antrag Betheiligter [...] anzuordnen, daß innerhalb eines bestimmten Bezirks sämtliche Gewerbetreibende, welche das gleiche Handwerk oder verwandte Handwerke ausüben, einer neu zu errichtenden Innung (Zwangsinnung) als Mitglieder anzugehören haben. [...] [Ausgenommen sind] diejenigen, welche das Gewerbe fabrikmäßig betreiben [...] [und] diejenigen, welche der Regel nach weder Gesellen noch Lehrlinge halten.“

Zu den Aufgaben der zu errichtenden Innungen und Handwerkskammern gehörte die Regelung des Lehrlingswesens, die Bildung von Prüfungsausschüssen für die Gesellenprüfungen und die Vertretung der Interessen des Handwerks gegenüber den Behörden. Auch das Lehrlingswesen wurde in Allgemeinen Bestimmungen (§§ 126–128) und Besonderen Bestimmungen (§§ 129–132) des Handwerkerschutzgesetzes geregelt, die den heute gültigen Regelungen stark ähneln: Der Lehrvertrag war schriftlich zu schließen und sollte eine Probezeit von vier Wochen bis maximal drei Monaten beinhalten. Die Ausbildungsberechtigung war an eine abgeschlossene Gesellenprüfung und mehrjährige Berufserfahrung gekoppelt. Die Lehrzeit dauerte in der Regel drei Jahre und durfte vier Jahre nicht überschreiten. Am Ende der Lehrzeit war eine Gesellenprüfung vor einem Prüfungsausschuss der Handwerkskammer abzulegen. Das Ziel der Lehre definiert § 127:

„Der Lehrherr ist verpflichtet, den Lehrling in den bei seinem Betriebe vorkommenden Arbeiten des Gewerbes dem Zwecke der Ausbildung entsprechend zu unterweisen, ihn zum Besuche der Fortbildungs- oder Fachschule anzuhalten und den Schulbesuch zu überwachen. Er muß entweder selbst oder durch einen geeigneten, ausdrücklich dazu bestimmten Vertreter die Ausbildung des Lehrlings leiten, den Lehrling zur Arbeitsamkeit und zu guten Sitten anhalten und vor Ausschweifungen bewahren, er hat ihn gegen Mißhandlungen seitens der Arbeits- und Hausgenossen zu schützen und dafür Sorge zu tragen, daß dem Lehrlinge nicht Arbeitsverrichtungen zugewiesen werden, welche seinen körperlichen Kräften nicht angemessen sind.“

Ergänzt wurde die betriebliche Lehre durch sogenannte Fortbildungsschulen, deren Existenz, Ausstattung und Finanzierung von der Kommunalpolitik beziehungsweise den örtlichen Unternehmen abhing, sodass sich die Fortbildungs-

schulen regional stark unterschiedlich entwickelten. Besonders die Liberalen engagierten sich berufsbildungspolitisch während der Protophase für die Gründung beziehungsweise Verbreitung von Fortbildungsschulen. Den gewachsenen qualifikatorischen Anforderungen in der Industrie sollte mit dem Aufbau eines separaten beruflichen Bildungssystems begegnet werden. In den Fortbildungsschulen sollten Arbeiterjugendliche nach dem Willen der Liberalen beziehungsweise der Industrie weitere Allgemeinbildung und technische Bildung im Anschluss an die Volksschule erhalten, um die technische Seite des modernen Produktionsprozesses besser zu verstehen. In der Realität boten diese Fortbildungsschulen häufig lediglich eine Fortsetzung – oder Wiederholung – der Volksschule: Der Unterricht fand in den Räumen der Volksschule statt und die Volksschullehrer unterrichteten denselben Stoff erneut. Dieses Missverhältnis zwischen Anspruch und Realität resultierte nicht nur aus der fehlenden Ressourcenausstattung, sondern aus der ideologischen Funktion der Fortbildungsschule. Staatstreue und Berufsidentität waren die dominanten Bildungsziele. Im Gegensatz zu den Liberalen verfolgten nämlich die Konservativen mit der Einführung einer Fortbildungsschulpflicht vor allem die ideologische Integration der Jugend in den Nationalstaat durch Zucht und Gottvertrauen (vgl. Greinert 2008: 55 ff.; Greinert/Wolf 2010: 56 ff.).

Die Lösung dieses Konflikts als integrative Verbindung der qualifikatorischen und ideologischen Funktion der Fortbildungsschule als Berufsschule bildet den zweiten Grundstein des dualen Ausbildungssystems. Als geistiger Vater dieser Berufsschule gilt Georg Kerschensteiner (1854–1932), der das (Selbst-)Verständnis der deutschen Berufsbildung bis heute prägt (vgl. Gonon 2013: 36). Als praktisch wirkender Schulreformer und engagierter Intellektueller erlangte er großen Einfluss auf die Debatte über die Ausbildungsfrage im Kaiserreich (vgl. Arnold/Gonon 2006: 132 ff.). In seiner 1901 erschienenen Preisschrift<sup>20</sup> „Staatsbürgerliche Erziehung der deutschen Jugend“ (Kerschensteiner 1966 [1901]) stellte er die zentralen Elemente seiner Berufsbildungstheorie dar. Den Widerspruch zwischen allgemeiner und fachlich funktionaler Bildung als Ziel der beruflichen Bildung löste Kerschensteiner durch den Bezug auf ein gemeinsames höheres Ziel auf: Der Staat müsse treue Staatsbürger erziehen, um seine Selbsterhaltung zu garantieren. Da die Berufsbildung diesem Ziel verpflichtet sei, könne das passende Verhältnis von allgemeiner und fachlich funktionaler Bildung daraus abgeleitet werden.

---

20 Diese entstand für den Wettbewerb der Königlichen Akademie gemeinnütziger Wissenschaften zu Erfurt zur wenig subtilen Frage: „Wie ist unsere männliche Jugend von der Entlassung aus der Volksschule bis zum Eintritt in den Heeresdienst am zweckmäßigsten für die bürgerliche Gesellschaft zu erziehen?“ (vgl. Arnold/Gonon 2006: 136).

Konkret sollten dreijährige Pflichtfortbildungsschulen mit 8–9 Stunden wöchentlichem Unterricht eingerichtet werden, die staatlich finanziert und beaufsichtigt würden. An der Ausgestaltung der Inhalte sollten Wirtschaftsverbände mitwirken. Der Unterricht sollte aus „praktisch gewerblichem“, „theoretisch gewerblichen“ und „staatsbürgerlichem“ Unterricht bestehen, wobei diese fachdisziplinäre Trennung im Unterricht durch inhaltliche Verschränkung zu überwinden sei (vgl. Kerschensteiner 1966 [1901]: 40 ff.). Eine Vollzeitschule lehnte Kerschensteiner für die Bildung des „einfachen Volkes“ ab, da er der gewerblichen Arbeit selbst einen erzieherischen Wert für diese Klientel beimaß:

„[I]n der Erziehung zur Arbeitsfreude und Arbeitstüchtigkeit entwickeln sich auch jene bürgerlichen Tugenden, die wir als Grundlagen aller höheren sittlichen Bildung betrachten müssen: Die Gewissenhaftigkeit, der Fleiß, die Beharrlichkeit, die Selbstüberwindung und die Hingabe an ein tätiges Leben.“ (Kerschensteiner 1966 [1901]: 18)

Die Legitimität der sozialen Unterschiede zog Kerschensteiner nicht in Zweifel. Vielmehr sollte die Zuspitzung der Klassengegensätze im deutschen Kaiserreich durch die Herstellung eines „Gemeinschaftsgefühls“ innerhalb von sozialen Institutionen überwunden werden – neben der Berufsschule in Bildungsvereinen, Bibliotheken, Turnvereinen, Gesundheitsvereinen, Lehrlingshorten, Mädchenheimen, Rettungsausschüssen, Feuerwehren und auf nationalen Festen (vgl. Kerschensteiner 1966 [1901]: 8). Seinem konservativen Menschenbild entsprechend ging er davon aus, dass die Mehrheit der Menschen einer „heteronomen“ – also fremdbestimmten – Erziehung durch Autoritäten bedürfe und eine autonome Erziehung nur einer kleinen geistig-moralischen Elite möglich sei (vgl. Kerschensteiner 1966 [1901]: 38). Die nachrangige Stellung berufsschulischer Bildung gegenüber höherer Schulbildung und der betrieblichen Ausbildung wurde hier bestätigt, allerdings wurden die gleichen „bürgerlichen Tugenden“ zum Ziel erklärt. Die Ziele der humanistischen Erziehung – in den Grenzen der herrschenden sozialen Ordnung und zu Gunsten des bürgerlichen Staates – durch Arbeit zu verwirklichen, wurde die prägende Grundidee der Berufsbildungspraxis (vgl. Stratmann/Pätzold/Wahle 2003: 283).

Während der Protophase zeichnete sich die Entwicklung des dualen Ausbildungssystems durch ihren konservativen und defensiven Charakter aus. Handwerksverbände, bürgerliche Vereinigungen und Ministerialbehörden versuchten, die Auswirkungen der technologischen und sozialen Umwälzungen zu bremsen und stellten das handwerkliche Ausbildungsmodell formal wieder her. Gleichzeitig entwickelte sich die Industrie zum ökonomischen Zentrum der Volkswirtschaft, aber die industriellen Interessen an der Entwicklung des Ausbildungssystems wurden noch nicht institutionalisiert eingebunden. Stattdes-

sen entstanden in den Großunternehmen betriebsinterne Qualifizierungssysteme. Auf der staatlichen Ebene spiegelte sich dieser soziale Konflikt im Gewerbe- und Schulrecht sowie in der ideologischen Auseinandersetzung über die Form des Berufsbildungssystems, in die Kerschensteiner prominent eingriff. Allerdings wurden durch den Ersten Weltkrieg am Ende der Protophase in wenigen Jahren alle sozialen, juristischen und ideologischen Kompromisse erschüttert.

Das lange 19. Jahrhundert – der Historiker Eric Hobsbawm bezeichnet so die Epoche von der Französischen Revolution bis zum Ersten Weltkrieg – endete in Deutschland mit dem Untergang des Kaiserreichs. Der Weltkrieg zerstörte nicht nur die politische Form des Reichs, er löste auch eine zeitlich verdichtete soziale Umwälzung aus, die die ökonomische Position des Handwerks weiter schwächte. Da Meister und Gesellen während des Kriegs als Soldaten eingezogen wurden, mussten viele kleine Handwerksbetriebe schließen und konnten nicht mehr ausbilden. Die Industrie bildete dagegen im gleichen Umfang weiter aus. Zusätzlich warben die Industriebetriebe ungelernte JungarbeiterInnen für die Kriegsproduktion an. So entstand mit der angelernten Industriearbeit in den städtischen Industrieregionen eine attraktive Alternative zur Ausbildung. „Das Zahlenverhältnis zwischen Gelernten und Ungelernten kehrte sich im Laufe des Krieges zugunsten der letzteren um, und damit war die materielle wie ideologische Basis des neuen Ausbildungsmodells stark erschüttert.“ (Greiner 2008: 65)

### 3.3 Konsolidierungsphase (1920–1970)

Mit Kriegsende ergriffen Sozialdemokraten und Kommunisten die politische Initiative. Durch die doppelte Ausrufung der Republik am 9. November 1918 wurden Parlamentarismus und Räterepublik als die zwei politischen Perspektiven nach dem Zusammenbruch der Monarchie benannt. Mit der Weimarer Verfassung, die am 14. August 1919 in Kraft trat, hatten die Sozialdemokraten den Parlamentarismus durchgesetzt und eine weitere Revolutionierung – orientiert an der Entwicklung in Sowjetrußland – verhindert. Die Organisationen der mit der Industrialisierung entstandenen Arbeiterklasse, die im Kaiserreich unterdrückt und systematisch von der politischen Macht ausgeschlossen waren, bestimmten von nun an die Berufsbildungspolitik mit: Mit dem Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 wurden die der SPD nahestehenden und im Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbund (ADGB) zusammengeschlossenen Gewerkschaften von den Unternehmensverbänden als Verhandlungspartner anerkannt. Es wurden paritätische Organe zur Regelung wirtschaftlicher

und sozialer Fragen gebildet, was die Berufsbildung potentiell einschloss (vgl. Abkommen 1918).

Der ADGB forderte 1919 eine gesetzliche Regelung der Ausbildung. Diese sollte auf der betrieblichen Meisterlehre aufbauen und durch eine paritätische Mitbestimmung von Gewerkschaften und Unternehmen geordnet werden.<sup>21</sup> Entsprechend der Weimarer Verfassung sollte eine ergänzende obligatorische Fortbildungsschule eingerichtet werden.<sup>22</sup> Darüber hinaus sollte eine staatliche Berufsberatung und -vermittlung errichtet werden (vgl. Schütte 1992: 31 ff.). Innerhalb der neu gegründeten paritätischen Organe verständigten sich die Unternehmensverbände und die Gewerkschaften bis 1921 auf „Leitsätze“ einer anzustrebenden gesetzlichen Regelung (vgl. Pätzold 1982: 17). Ausgehend davon begann das Reichswirtschaftsministerium einen ersten Gesetzentwurf für ein eigenständiges Ausbildungsgesetz zu erarbeiten, das von der Gewerbeordnung getrennt die Ausbildung umfassend regeln sollte; weder dieser noch weitere Entwürfe in den nächsten Jahren wurden jedoch verabschiedet. Die Gewerkschaften konnten allerdings über die Tarifpolitik auch ohne Ausbildungsgesetz Einfluss auf die Berufsausbildung nehmen und so zumindest in der Industrie ihre Forderung nach Mitbestimmung indirekt durchsetzen (vgl. Schütte 1992: 120 ff.). In der Spätphase der Weimarer Republik ab 1930 gaben die Präsidialkabinette den Versuch einer einheitlichen Regelung mit einem Ausbildungsgesetz ganz auf (vgl. Schütte 1992: 102 ff.).

In der ersten Hälfte der 1920er Jahre unterstützten die industriellen Unternehmensverbände die ausbildungspolitischen Forderungen der Gewerkschaften selektiv, da es das gemeinsame Interesse von Großunternehmen und Gewerkschaften gegenüber dem Handwerk gab, die Ausbildung stärker zu systemati-

21 Die Beibehaltung der Meisterlehre stellte eine Entscheidung gegen das auf Einfacharbeit am Fließband beruhende Taylorsystem dar. Warum die Gewerkschaften sich hier der Position von Handwerk und Teilen der Industrie anschlossen, ist meines Wissens nach bisher nicht eingehend untersucht worden. Es wären wahrscheinlich drei Begründungszusammenhänge näher zu analysieren: (1) Sozialpolitisch: Die Gewerkschaften haben in diesem System Vorteile für ihre eigene Organisation gesehen. Hier wäre die Herkunft der klassenbewussten Arbeiter und Gewerkschaftsfunktionäre zu untersuchen; vermutlich spielten Meister unter ihnen eine besondere Rolle. (2) Betrieblich-organisatorisch: Durch die Meisterlehre konnten den Meistern eine neue Funktion in der industriellen Ausbildung gegeben werden. So wurden sie davor geschützt, durch eine tayloristische Arbeitsorganisation überflüssig zu werden. (3) Gesellschaftspolitisch: Der Status eines Meisters verdeutlicht die Möglichkeit durch eigene Arbeit einen gewissen sozialen Aufstieg zu erreichen und entsprechend anerkannt zu werden. Hier wären zusätzlich die zeitgenössischen Debatten über die sogenannte „Arbeiteraristokratie“ (Marx/Lenin) aufzuarbeiten.

22 „Es besteht allgemeine Schulpflicht. Ihrer Erfüllung dient grundsätzlich die Volksschule mit mindestens acht Schuljahren und die anschließende Fortbildungsschule bis zum vollendeten achtzehnten Lebensjahre. Der Unterricht und die Lernmittel in den Volksschulen und Fortbildungsschulen sind unentgeltlich.“ (Weimarer Verfassung 1919: § 145)

sieren. Ab Mitte der 1920er Jahre kooperierte die Industrie dagegen mit den Handwerksverbänden, um die gewerkschaftliche Mitbestimmung in einem Ausbildungsgesetz zu verhindern (vgl. Schütte 1992: 38 f.). Diese wechselnden gesellschaftlichen Bündnisse ermöglichten lediglich die staatliche Regelung von Teilaspekten der Ausbildungsproblematik. So wurde 1923 die Berufsschulpflicht – bezeichnenderweise nur für arbeitslose Jugendliche über 16 Jahren – eingeführt. Diese Regelung war sozialpolitisch motiviert und sollte die hohe Jugendarbeitslosigkeit abmildern. Eine Verbesserung der Ausbildung wurde damit nicht angestrebt. Arbeitslose Jugendliche mussten mehrwöchige Kurse besuchen, dadurch expandierte das Berufsschulsystem vor allem in größeren Städten schnell.<sup>23</sup> Da die Reichsregierung dafür keine zusätzlichen Mittel bereitstellte und die Kosten den damit überforderten Kommunen aufbürdete, schwächte das niedrige Niveau der unterfinanzierten Angebote das Ansehen der Berufsschule als Bildungsinstitution (vgl. Schütte 1992: 48 ff.).

Die industriellen Großunternehmen entwickelten in den 1920er Jahren systematische Ausbildungsmodelle für moderne Industrierufe, häufig in Verbindung mit eigenen Werkschulen als Alternative zu den staatlichen Berufsschulen. Dem 1908 gegründeten Deutschen Ausschuss für technisches Schulwesen (DATSCH) kam bei der Entwicklungsarbeit „eine herausragende Stellung“ (Kipp 2009: 177) zu. Die Arbeit des DATSCH hatte verschiedene Schwerpunkte: Verständigung der Industrie über qualifikatorische Interessen, publizistische Verbreitung dieser Positionen, Einwirkung auf Ministerien sowie die Entwicklung von Berufsbildern, Richtlinien und Lehrmitteln für die Ausbildungspraxis.

Der 1919 erstmals veröffentlichte Lehrplan für Maschinenschlosser wirkte wegweisend. Seinem Muster entsprechend wurden weitere Lehrgänge für Berufe der Metallindustrie und anderer Branchen entwickelt. Die Entwicklung erfolgte auf Grundlage der Ausbildungserfahrungen in großindustriellen Lehrwerkstätten. Mit den DATSCH-Lehrplänen wurde eine unternehmensübergreifende Vereinheitlichung der Ausbildung angestrebt, die insbesondere der Qualitätssicherung und der Rationalisierung verpflichtet war und sich so von der handwerklichen Ausbildung positiv abhob (vgl. Lehmkuhl 1994: 68 ff.). 1925 gründeten die industriellen Spitzenorganisationen und der DATSCH den Arbeitsausschuss für Berufsbildung (AfB), dem 1926 der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHT) und 1927 die Handwerksverbände beitraten. Damit

---

23 In Preußen, dem größten Land des Reichs, stieg die BerufsschülerInnenzahl von 1923 bis 1926 insgesamt um 16,4 %; in Städten noch deutlich stärker, beispielsweise in Düsseldorf um 44 % (vgl. Schütte 1992: 53).

existierte erstmals ein Gremium, in dem sich die Unternehmensseite hinsichtlich der Berufsbildungspolitik auf Verbandsebene abstimmte.

Der AfB erhob den Anspruch, die Unternehmensinteressen bezüglich Ausbildungsfragen gegenüber den Gewerkschaften und staatlichen Institutionen mit einer Stimme zu vertreten (vgl. Kipp 2008: 17 f.). Allerdings umfasste der AfB nicht alle Positionen seitens der Industrie. Das 1925 gegründete Deutsche Institut für technische Arbeitsschulung (DINTA) der westdeutschen Schwerindustrie vertrat ein konkurrierendes Ausbildungsmodell in Großbetrieben (vgl. Lehmkuhl 1994: 71 ff.). Mittels einer umfassenden „Arbeitserziehung“, die neben Theorie und Praxis in werkseigenen Lehrwerkstätten und Werksschulen auch ein umfassendes Freizeitangebot einschloss, sollten die Jugendlichen ideologisch für den Betrieb gewonnen werden.

„Problematisch am DINTA waren nicht diese umfassenden Aktivitäten, sondern deren – mehr oder weniger offenbare – Zielrichtung: die Tendenz zur Werksgemeinschaft mit ihrer Stoßrichtung gegen die Gewerkschaften, die Betonung des ‚Führerprinzips‘ für die Arbeit der DINTA-Ingenieure, die Anlehnung der betrieblichen Ausbildungspraxis an militärische Prinzipien und Vorbilder, dies alles deckte sich weitgehend mit der Ideologie des Nationalsozialismus und dient heute als Grundlage für das entschiedene Urteil, das DINTA sei ein Wegbereiter des Totalitarismus gewesen.“ (Greinert 2008: 80)

Während des deutschen Faschismus von 1933 bis 1945 wurden die freien Gewerkschaften verboten und so von der Mitwirkung an der Berufsbildungspolitik ausgeschlossen. Die zwei wichtigsten Lobbyorganisationen der Unternehmensverbände DATSCH und DINTA verschmolzen nach 1933 schrittweise mit dem faschistischen Staatsapparat. Das DINTA wurde schon 1933 zum „Amt für Berufserziehung und Betriebsführung der Deutschen Arbeitsfront“. Die Deutsche Arbeitsfront war die nationalsozialistische Ersatzorganisation für die verbotenen Gewerkschaften – eine Art Pseudogewerkschaft. Der DATSCH integrierte sich dagegen immer stärker ins Reichswirtschaftsministerium; per Verordnung wurde der DATSCH 1935 zur ministeriellen Beratungsstelle und 1939 unter dem Namen „Reichsinstitut für Berufsausbildung in Handel und Gewerbe“ ganz ins Ministerium eingegliedert (vgl. Kipp 2008: 5 f.). Entsprechend wurde die Auseinandersetzung zwischen den Industrieverbänden über die Gestaltung der Ausbildung zunehmend innerhalb des Staatsapparats getragen, wo sich der DATSCH letztendlich durchsetzte.

„In der teilweise erbitterten Konkurrenz zum DATSCH bzw. dem späteren Reichsinstitut für Berufserziehung in Handel und Gewerbe, die die volle Unterstützung des Reichswirtschaftsministers genossen, sind das DINTA bzw. Amt für Berufserziehung und Betriebsführung der DAF letztlich unterlegen;

beide Institute wurden zum 1. Mai 1941 in das ‚Gemeinschaftsorgan der gewerblichen Wirtschaft und der Deutschen Arbeitsfront‘ umgewandelt, das dem Reichswirtschaftsministerium unterstellt war.“ (Kipp 2008: 13)

Der faschistische Staat vereinheitlichte die Regelungen der Berufsausbildung aus der Weimarer Republik weitgehend. Das Primat des Betriebes in der Ausbildung und die Selbstverwaltung durch die Unternehmensorganisationen wurden bestätigt. Auf dem Verordnungsweg wurden die Lehrmittel des DATSCH in mehreren Schritten zuerst für die Industrie und dann für die gesamte Wirtschaft verbindlich eingeführt, wodurch die industrielle Facharbeiterausbildung gegenüber der Handwerksausbildung endgültig zum qualitativen Standard avancierte (vgl. Kipp 2008: 5f.). Ein 1935 von ministerieller Seite eingebrachter Entwurf für ein Ausbildungsgesetz wurde jedoch bis 1945 nicht verabschiedet (vgl. Herkner 2003: 266 ff.).

Mit der gesetzlichen Einführung der allgemeinen Berufsschulpflicht im Jahr 1938 wurde die duale Grundstruktur der Ausbildung staatlich anerkannt und die beruflichen Schulformen – Berufsschulen, Berufsfachschulen und Fachschulen – reichsweit formal vereinheitlicht (vgl. Zabeck 2009: 607, 665). „Trotz der inhaltlichen Vereinigungsbemühungen war die Durchführung des Berufsschulunterrichts [...] (durch die Kriegsdienstverpflichtung von Berufsschullehrern) ab 1939 extrem beeinträchtigt.“ (Lehmkuhl 1994: 79)

1945 brach der faschistische Staat infolge der militärischen Niederlage im Zweiten Weltkrieg zusammen, was allerdings in den westlichen Besatzungszonen, der späteren BRD, keine berufsbildungspolitische Zäsur bedeutete.<sup>24</sup> Stattdessen wurde das bis hierher skizzierte Ausbildungsmodell organisatorisch fortgeführt, was starke personelle Kontinuitäten in der berufspädagogischen Praxis und Forschung mit einschloss.<sup>25</sup> Mit der parlamentarisch-demokratischen

---

24 Die Entwicklung der Berufsausbildung in der DDR wird hier nicht dargestellt. Die politischen Aushandlungsprozesse in der staatssozialistischen Wirtschaftsordnung verliefen zwar anders, die neuen Bundesländer übernahmen aber nach dem Beitritt zur BRD im Jahr 1990 deren Gesetzgebung. Die Organisation der Berufsbildung in der DDR spielt deshalb für die Diskussionen über die Berufsbildung in den 2000er Jahren keine relevante Rolle.

25 Martin Kipp weist diese Kontinuitäten an drei Beispielen nach: Adolf Kieslinger, Johannes Riedel und Erwin Krause waren publizistisch und leitend in Berufsbildungsorganisationen während des Faschismus tätig. Alle drei setzten diese Tätigkeiten als Herausgeber von Fachzeitschriften, in leitenden Positionen in Wirtschaftsverbänden und Kammern sowie als Hochschullehrer in der BRD bis in die 1970er Jahre fort. Die Nachfolgeorganisation des DATSCH, die 1953 aus der Fusion zweier vorläufiger Arbeitsstellen in Trägerschaft der Unternehmensverbände entstandene Arbeitsstelle für betriebliche Berufsausbildung (ABB), wurde bis zur ihrer Auflösung von Krause geleitet. Die Aufgaben der ABB gingen mit dem Berufsausbildungsgesetz von 1969 auf das Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BBF) über, was die fortgesetzte enge Verbindung von Staat und Unternehmensverbänden verdeutlicht (vgl. Kipp 2008: 180f.).



Staatsform der BRD und der Wiederzulassung freier Gewerkschaften wurde in der Berufsbildungspolitik formal eine Anknüpfung an die Weimarer Republik proklamiert. Faktisch wehrten die Unternehmensverbände in den 1950er Jahren – gestützt auf die konservative parlamentarische Mehrheit der CDU/CSU – die Reformforderungen bezüglich der Ausbildungsorganisation allerdings ab – erst verwiesen sie auf die notwendige Wiederaufbauarbeit und die hohe Jugendarbeitslosigkeit und später erklärten sie den Reformbedarf mit Verweis auf das sogenannte Wirtschaftswunder für überflüssig (vgl. Zabeck 2009: 660 ff.).

1959 ergriff der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) die Initiative und legte einen Entwurf für ein Berufsausbildungsgesetz vor, den die SPD 1962 in einem Antrag an die Bundesregierung auf Vorlage eines Berufsausbildungsgesetzes aufgriff. Im Kontext der allgemeinen gesellschaftlichen Debatte über die Bildungspolitik in den 1960er Jahren und des gesellschaftspolitischen Umbruchs kam es ab 1966 zu einer intensiven Diskussion über konkurrierende Vorschläge zur konkreten Ausgestaltung eines Gesetzes – dessen Notwendigkeit nun nicht mehr in Frage gestellt wurde. Schließlich wurde das Berufsausbildungsgesetz (BBiG) kurz vor Ende der 5. Legislaturperiode des Bundestags von der großen Koalition verabschiedet und trat am 1. September 1969 in Kraft (vgl. Herkner 2010: online).

### 3.4 Konsolidiertes duales System I (seit 1970)

Mit dem im Jahr 1969 verabschiedeten BBiG wurde der Status quo des – nun auch so genannten – dualen Systems<sup>26</sup> festgeschrieben. Somit existierte erstmals jene einheitliche gesetzliche Regelung der Ausbildung, für die seitens der Gewerkschaften bereits seit 1919 gestritten worden war. Trotzdem waren die Reaktionen auf das BBiG nüchtern bis ablehnend – nicht nur vonseiten der Unternehmensverbände, sondern auch vonseiten der Gewerkschaften. Zwar gewannen die Gewerkschaften durch die paritätische Vertretung im Bundesinstitut für Berufsbildungsforschung (BBF) Mitspracherechte bei der Ordnung der Aus- und Fortbildung, allerdings erschien das BBiG gemessen an ihren Refor-

---

26 1953 hatte die Kultusministerkonferenz den Deutschen Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen eingesetzt, der den Auftrag hatte, eine langfristige Bildungsplanung zu entwickeln. Bis zu seiner Auflösung 1965 erarbeitete der Deutsche Ausschuss 29 Empfehlungen. Dabei systematisierte der Deutsche Ausschuss auch die berufliche Bildung in Betrieb und Berufsschule begrifflich. „Mit dem Begriff ‚Duales System‘ kreierte der Deutsche Ausschuss ein die historische Realität überhöhendes Wahrnehmungsmuster und zugleich ein normativ wirkendes Zuordnungsprinzip. [...] [In der historischen Entwicklung] war der Primat des Betriebes unangetastet geblieben; die berufliche Schule besaß von vornherein eine nachgeordnete Funktion. Unter dem Begriff ‚Duales System‘ vollzog der Deutsche Ausschuss die Aufhebung dieser hierarchischen Zuordnung“ (Zabeck 2009: 675 f.).

merwartungen als Niederlage (vgl. Busemeyer 2009b: 79). Die Unternehmensverbände hatten ein Gesetz grundsätzlich abgelehnt und befürchteten, das BBiG bedeute einen Einstieg in eine weitergehende Regulierung des Ausbildungsmarktes.

Vor dem Hintergrund dieser allgemeinen Unzufriedenheit lenkt Wolf-Dietrich Greinert den Blick auf den entscheidenden Punkt, indem er kritisiert, dass mit dem BBiG Konflikte institutionalisiert statt gelöst wurden. Diese strukturellen Schwächen wurden auch durch die letzte Novelle des BBiG von 2005 nicht überwunden: Die Sonderstellung des Handwerks blieb erhalten, dessen Ausbildung durch die Handwerksordnung separat geregelt wird. Die Lernorte Betrieb und Schule stehen weiterhin isoliert nebeneinander, da sie unterschiedlichem Recht (Bundes- bzw. Landesrecht) unterliegen. Der Einfluss von Partikularinteressen wird mit der korporatistischen Grundverfassung garantiert (vgl. Greinert 2008: 116 f.).

In der Proto- und Konsolidierungsphase wurde die soziale Aufteilung der Gesellschaft in eine kleine Elite und eine große Mehrheit (Volk bzw. ArbeiterInnen, Angestellte) durch die Trennung zwischen Berufs- und Allgemeinbildung im Bildungssystem abgebildet. Fortbildungs- und Berufsschulen waren als Erweiterung der Volksbildung innerhalb eines strikt getrennten Bildungssystems eingeführt worden. Nach dem Zweiten Weltkrieg führte der schnelle technologische und soziale Wandel im Kontext der Systemkonkurrenz zu neuen Ansprüchen an das Bildungssystem. Insbesondere verlor die höhere Bildung teilweise ihre elitäre Exklusivität. Bildung wurde nunmehr als Vehikel des sozialen Aufstiegs und als volkswirtschaftliche Ressource gesehen.

Folgerichtig wurde der in den 1960er Jahren diagnostizierten „Bildungskatastrophe“ (Picht 1964) mit der Öffnung und Ausweitung der höheren Bildung begegnet. Die Berufsausbildung – insbesondere der betriebliche Anteil im Handwerk – wurde gegenüber der gymnasialen und akademischen Bildung heftig dafür kritisiert, dass die Auszubildenden dort keine qualitativ wertvolle Bildung bekämen; stattdessen würden die Auszubildenden als billige Arbeitskräfte genutzt.<sup>27</sup> In dieser Situation erschien die Berufsbildungsreform nicht als gesetzliche und organisatorische Verbesserung, die gleiche Bildungschancen herstellte. Im Gegenteil wurde darin der Versuch gesehen, die Bildungsaspirationen der Jugendlichen auszukühlen, indem eine „Gleichstellung der Berufsbildung“ (Offe 1975: 182; im Original kursiv) auf systemischer Ebene mit der hochschulischen Bildung verkündet wurde, ohne die Integration der getrennten Bildungsbereiche anzugehen. Zentrale Reformansprüche der Gewerkschaft-

---

27 Die sogenannte Lehrlingsschinderei wurde bereits während der Krise der handwerklichen Ausbildung im 19. Jahrhundert kritisiert.

ten blieben im BBiG unerfüllt, so der Ausbau der staatlichen Kontrolle in der Ausbildung und eine Umlagefinanzierung der Ausbildungskosten. In den Jugendverbänden der im Bundestag vertretenen Parteien wurde sogar die Abschaffung des betrieblichen Anteils der Ausbildung als Reformziel diskutiert (vgl. Busemeyer 2009b: 84).

Die nächste Regierung unter Willy Brandt (1969–1974) setzte deshalb die Berufsbildung auf ihre Reformagenda. Der SPD-Vorstand forderte 1973 die volle Integration der beruflichen Bildung in das allgemeine Bildungssystem, die Erweiterung des berufsschulischen Anteils, den Ausbau der überbetrieblichen Ausbildungsstätten, die Anerkennung von integrierten Gesamtschulen als überbetriebliche Ausbildungsstätten sowie die Ausbildung der betrieblichen Ausbilder an Hochschulen (vgl. Busemeyer 2009b: 80 ff.). Allerdings kam es nicht zu einer gesetzlichen Umsetzung dieser Reformagenda. Nach dem Sturz der Regierung Brandt und mit der seit 1973 schnell steigenden Arbeitslosigkeit<sup>28</sup> dominierte die Frage nach einer quantitativen Versorgung mit ausreichenden Ausbildungsplätzen die berufsbildungspolitische Diskussion. Die Kritik an der Ausbildungsqualität und der Unterordnung unter wirtschaftliche Erwägungen traten dahinter zurück. Das 1976 erlassene Ausbildungsplatzförderungsgesetz enthielt zwar die Möglichkeit, eine Ausbildungsplatzabgabe zu erheben, wenn nicht mindestens 12,5 % mehr Ausbildungsplätze angeboten als nachgefragt werden, allerdings wurde diese Möglichkeit nicht genutzt und im Jahr 1980 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Das daraufhin im Jahr 1981 erlassene Berufsförderungsgesetz enthielt auf Drängen der FDP keine Ausbildungsplatzabgabe mehr (vgl. Busemeyer 2009b: 89 ff.).

„Betrachtet man die Ära ex post vom Ergebnis her, dann bedeutet die zeitliche Folge von Bildungsexpansion und Bildungsreform eher, dass unter dem Druck der Expansion die Reform [...] immer mehr auf Partialreformen in den einzelnen Bildungsbereichen und finanzielle und organisatorische Bewältigung der Expansion zusammenschumpfte und dass eine umfassende Reform versandete.“ (Baethge 2006: 21)

Martin Baethge – einer der einflussreichsten gegenwärtigen deutschen Bildungssoziologen – bilanziert das Scheitern einer Reform, die das Bildungs-Schisma zwischen Berufsbildung und Allgemein- und Hochschulbildung hätte aufheben sollen. Mit dem Begriff des Bildungs-Schismas bezeichnet er die institutionelle Trennung des Systems beruflicher Bildung, die auf gewerbliche Arbeit vorbereitet, und des Systems akademischer Bildung, die auf höhere Positionen im Staat und in freien Professionen vorbereitet. Dieser Trennung entspricht die Tren-

<sup>28</sup> Von 1973 bis 1975 verdoppelte sich die Zahl der Arbeitslosen jährlich: 273.498 (1973), 582.481 (1974), 1.074.217 (1975) (vgl. BA 2014).

nung zwischen höherer gymnasialer Bildung und niedriger Volksbildung während der Schulzeit. „Als Resultat kann man zugespitzt formulieren: es etablierte sich das Schisma zwischen einer praxisfernen höheren Allgemeinbildung und einer bildungsfernen Berufsbildungspraxis.“ (Baethge 2006: 20; im Original teilweise kursiv)<sup>29</sup>

Ende der 1970er Jahre waren eine umfassende Reform und auch der Versuch, zumindest die Berufsbildung durch erweiterte staatliche Zuständigkeit und Finanzierung grundsätzlich zu verändern, eindeutig gescheitert. Im Ergebnis blieb es dabei, dass „der Staat der Wirtschaft die Rolle des Eingangswächters in die Berufsausbildung übertragen hat“ (Eberhard/Ulrich 2010: 133). Die Unternehmen kontrollierten weiterhin einseitig die Angebotsseite des Ausbildungsmarktes und behielten damit das Drohpotential, den Staat durch einen Ausbildungsboykott gesellschaftspolitisch bloßzustellen.

Die Gewerkschaften als treibende Kraft hinter den Reformforderungen der 1960er und 1970er Jahre orientierten sich um und konzentrierten sich fortan auf ein Mitwirken in den durch das BBiG geschaffenen Institutionen, also auf die Entwicklung von Ausbildungsordnungen und -rahmenlehrplänen (Neuordnungspolitik) als gemeinsame Arbeit von Bund, Ländern und Sozialpartnern. „Die institutionelle Struktur, die dabei entstand, ist ein Musterbeispiel für die Mechanismen des kooperativen Föderalismus, ergänzt um Elemente korporatistischer Selbstverwaltung.“ (Busemeyer 2009b: 97)

Im Zentrum dieser institutionellen Struktur steht der Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung, in dem Bund, Länder, Arbeitgeber und Arbeitnehmer vertreten sind. Die Politik dieses höchsten Gremiums setzt auf konsensuale Entscheidungen der Sozialpartner, wobei sich die staatliche Seite zurückhält und die Einigungen später in Form von Verwaltungsakten umsetzt. Diese Verlagerung politischer Konflikte in ein gemeinsames Gremium führte dazu, dass sowohl die Arbeitnehmer- als auch die Arbeitgeberseite de facto ein Vetorecht erhielten. Die viel beklagte Reformunfähigkeit der Berufsbildung ergibt sich gerade aus dieser Konstruktion. Allerdings zeigt Marius R. Busemeyer, dass der graduelle Wandel der Positionen der Akteure und die wechselnden Kontextbedingungen (Arbeitsmarkt, Demographie etc.) durchaus zu bemerkenswerten Veränderungen seit den 1970er Jahren geführt haben, nur werden diese erst mittelfristig erkennbar (vgl. Busemeyer 2009b: 199 ff.).

---

29 Die Kritik von Baethge zielt darauf, dass eine solche institutionelle Trennung im Bildungssystem – die als teilweise Modernisierung durchaus funktional für das deutsche Wirtschaftsmodell war – zu einem ersten Entwicklungshemmnis beim Übergang in eine nachindustrielle Gesellschaft geworden ist. Da der Umgang mit Informationen in der Arbeitswelt immer wichtiger werde und die deutsche duale Ausbildung darauf nicht ausreichend vorbereite, werde diese Ausbildungsform zunehmend dysfunktionaler (vgl. Baethge 2006: 25 f.).

Die 1980er Jahre waren berufsbildungspolitisch durch die erste Modernisierungswelle der Ausbildungsberufe und eine zurückhaltende Regierungspolitik geprägt. Die Arbeitgeberseite verteidigte das dreigliedrige Schulsystem und die Trennung von beruflicher und allgemeiner Bildung. Die Gewerkschaften entfernten sich langsam von den Positionen der 1970er Jahre, die staatliche Regelungen klar bevorzugt hatten, zugunsten einer stärkeren Präferenz von korporatistischen Regelungen (vgl. Busemeyer 2009b: 114 ff.). Der Ausbildungsmarkt veränderte sich mit der verstärkten Ausbildungsbeteiligung von AbiturientInnen und wachsenden Schwierigkeiten für Schulschwache, einen Ausbildungsplatz zu finden. Als Reaktion auf letzteres wurde die Benachteiligtenförderung systematisch ausgebaut (vgl. Bojanowski/Eckardt/Ratschinski 2006: 397).

Über die statistische Erfassung der Auswirkungen dieser Veränderungen auf die Ausbildungsmarktsituation kam es zu einem bis in die Gegenwart anhaltenden politischen Streit. Die Angebots-Nachfrage-Relation – das Verhältnis von angebotenen Ausbildungsplätzen zu ausbildungsinteressierten Jugendlichen – variiert je nach Bemessungsgrundlage stark, weil nur die Anzahl der abgeschlossenen Ausbildungsverträge eindeutig feststeht. Die Anzahl der unversorgten BewerberInnen und der unbesetzten Ausbildungsstellen wird dagegen aus verschiedenen Datenquellen erschlossen. Die Entscheidung, welche Daten einbezogen werden oder außen vor bleiben, verändert die Relation entsprechend. Aus diesem Grund erstellten die Gewerkschaften 1984 erstmals eine alternative Bilanz, nachdem sie in den jährlichen Berufsbildungsberichten wiederholt in einem Minderheitenvotum gegen die aus ihrer Sicht verharmlosende Darstellung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage protestiert hatten (vgl. Busemeyer 2009b: 112 ff.).

Der Beitritt der neuen Bundesländer zum Bundesgebiet prägte die Berufsbildungspolitik der 1990er Jahre. Die außergewöhnliche Herausforderung, zwei Berufsbildungssysteme zu fusionieren, wurde formal durch die Einführung des westdeutschen Ausbildungsmodells in den neuen Bundesländern bewältigt.<sup>30</sup> Trotz der Ähnlichkeit zwischen dem ost- und westdeutschen Ausbildungsmodell gab es strukturelle Unterschiede, die aus dem unterschiedlichen Verhältnis von Staat und Markt resultierten: In der DDR bildeten insbesondere die industriellen Großbetriebe aus, während in der BRD vor allem Kleinbetriebe Ausbildungsplätze anboten. Ein Teil der Berufsschulen der DDR war institutionell in

---

30 Innovative Elemente des Berufsausbildungssystems der DDR wurden nicht integriert. So war beispielsweise die Doppelqualifizierung (Abitur/Ausbildung) in der DDR möglich und hätte als Modell für ganz Deutschland übernommen werden können. Das Gleiche gilt für die enge Kooperation von AusbilderInnen und LehrerInnen in Berufsfachkommissionen (vgl. Busemeyer 2009b: 128).

den Großbetrieben angesiedelt. Eine Selbstverwaltung der Wirtschaft gab es nicht. In einem ersten Schritt wurden deshalb in den neuen Bundesländern die institutionellen Strukturen des dualen Systems aufgebaut. Es wurden Kammern gegründet, die Berufsschulen wurden in kommunale Trägerschaft überführt, Schulgesetze wurden erstellt usw. „Der Transfer des institutionellen Gerüsts der dualen Ausbildung war bereits gegen Mitte der Neunzigerjahre weitgehend abgeschlossen.“ (Busemeyer 2009b: 132) Der Ausbildungsmarkt in den neuen Bundesländern unterschied sich trotz der institutionellen Angleichung stark von der Situation in den alten Bundesländern, denn der ökonomische Zusammenbruch sowie die Abwicklung der DDR-Wirtschaft wirkten sich äußerst negativ auf das Ausbildungsstellenangebot aus. Der Mangel an Ausbildungsplätzen konnte durch Subventionen für ausbildende Betriebe, also durch die Manipulation eines Marktmechanismus, nicht gelöst werden. In den 1990er Jahren wurde durch verschiedene aufeinander folgende Förderprogramme<sup>31</sup> ein dauerhaftes außerbetriebliches Ausbildungsangebot in den neuen Bundesländern geschaffen (vgl. Busemeyer 2009b: 127 ff.).<sup>32</sup>

Die ordnungspolitische Debatte der 1990er Jahre beschäftigte sich mit neuen Dienstleistungsberufen und der Reorganisation des berufsschulischen Lernens. 1997 einigten sich die Sozialpartner darauf, vier neue Ausbildungsordnungen im IT-Bereich zu erlassen; dies galt als beispielhafte Maßnahme zur Einführung der dualen Ausbildung in wachsenden Arbeitsmarktsegmenten (vgl. Busemeyer 2009b: 145). Die Kultusministerkonferenz entschied im Jahr 1996, das berufsschulische Lernen nach Lernfeldern neu zu strukturieren, um Handlungsorientierung als neues Paradigma curricular zu verankern. Diese Reorganisation signalisierte den „Vorrang des Situationsprinzips in Form von Tätigkeitsfeldern vor dem Wissenschaftsprinzip beziehungsweise dem mit ihm verbundenen Prinzip einer nach Fachsystematiken organisierten Inhaltsstruktur.“ (Reetz/Seyd 2006: 244) Die Orientierung des Unterrichts an Situationen aus dem Arbeitsleben kann als Aufwertung des Betriebs gegenüber der Schule interpretiert werden – in Umkehrung der Diskussionen der 1970er Jahre, in denen die Verwissenschaftlichung der Ausbildung gefordert wurde.

31 Gemeinschaftsinitiative Ost 1993–1996; Aktionsprogramm Lehrstellen Ost 1996/97; Lehrstelleninitiative 1996–98; Ausbildungsprogramm Ost 1999–2013.

32 1998 wurden ca. 70 % aller Ausbildungsplätze in den neuen Bundesländern staatlich subventioniert (vgl. Baethge 2001: 46). „Das Ausbildungsprogramm [Ost] wird von verschiedenen Länderprogrammen zusätzlich flankiert. Rechnet man darüber hinaus noch die weiter existierenden Fördermöglichkeiten des Bundes, der Länder und der EU hinzu, dann erschließt sich selbst für den Fachmann eine nur schwer überschaubare Förderlandschaft der Berufsbildung in den neuen Bundesländern“ (Dolze/Friedrich/Machalowski 2010: 21; im Original teilweise fett). Diese Förderpraxis ist zu einem eigenen Wirtschaftsfaktor geworden, da sie vielfach die Unternehmen subventioniert und nicht allein mit dem Bedarf der Jugendlichen zu erklären ist.

Die Vorrangstellung des betrieblichen Lernorts wurde ebenfalls in den berufsbildungspolitischen Maßnahmen der CDU/CSU/FDP-Regierung sichtbar, die auf fehlende Ausbildungsplätze nicht mit einer Ausweitung des staatlichen Angebots an den Berufsschulen reagierte. Stattdessen wurden die Ausbilder-eignungsverordnung (1996) und das Jugendarbeitsschutzgesetz (1997) dereguliert und ein „Bündnis für Ausbildung“ (1997) geschlossen, um die Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen zu erhöhen. Diese Maßnahmen zeitigten allerdings keine erkennbaren Auswirkungen auf dem Ausbildungsstellenmarkt (vgl. Busemeyer 2009b: 141).

Im November 1998 verabschiedete die erste rot-grüne Bundesregierung das Sofortprogramm „JUMP – Jugend mit Perspektive“. Ziel war, die Jugendarbeitslosigkeit kurzfristig zu reduzieren. Der Schwerpunkt lag auf der Förderung außerbetrieblicher Ausbildungsangebote. Neue betriebliche Ausbildungsplätze entstanden hingegen kaum. Das Programm lief bis zum Jahr 2003 und wurde durch das Nachfolgeprogramm „JUMP plus“ (2003–2004) fortgesetzt. Mit dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ (1999) wurde Berufsbildung als Teil der Arbeitsmarktpolitik verhandelt. Teil des verkündeten Ausbildungskonsenses war, unversorgten BewerberInnen in Maßnahmen der Berufsvorbereitung beziehungsweise Benachteiligtenförderung anrechenbare Qualifizierungsbausteine anzubieten. Als neues Instrument sollte die Anrechenbarkeit der zuvor absolvierten Ausbildungsteile den Übergang in eine reguläre Ausbildung erleichtern (vgl. Busemeyer 2009b: 148 ff.). Die alleinige Kontrolle der Unternehmen über das Angebot regulärer Ausbildungsstellen wurde dabei nicht eingeschränkt. Und da die Unternehmen keine neuen regulären Ausbildungsstellen schufen, expandierte das sogenannte Übergangssystem – im Jahr 2003 kam es zur bisher einmaligen Situation, dass mehr Jugendliche in eine Maßnahmen des Übergangssystems einmündeten als eine duale Ausbildung begannen (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 80).

In dieser Situation wurde von den Gewerkschaften und dem linken Flügel der SPD erneut die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe in die Diskussion gebracht, um die Unternehmen zu zwingen, mehr Ausbildungsplätze bereitzustellen oder aus einem Fonds alternative außerbetriebliche Ausbildungsplätze zu finanzieren. Allerdings war diese Forderung nicht einmal innerhalb der Regierung mehrheitsfähig, sodass ein vorbereitetes Ausbildungsförderungsgesetz bis zum Ende der Legislaturperiode nicht verabschiedet wurde. Stattdessen schloss die rot-grüne Regierung 2004 ähnlich wie die Vorgängerregierung einen „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ mit der Wirtschaft. Der Pakt enthielt die freiwillige Verpflichtung der Wirtschaft 30.000 neue Ausbildungsplätze zu schaffen, allerdings ohne einen Bestandschutz

für bestehende Ausbildungsplätze zu garantieren: Wenn also beispielsweise 40.000 Ausbildungsplätze nicht mehr angeboten würden, aber 30.000 neue Ausbildungsplätze in anderen Unternehmen geschaffen würden, hätten die Unternehmen ihre Zusage trotz eines negativen Saldos gehalten; die Gewerkschaften verweigerten aus Protest gegen diese Regelung dem Pakt beizutreten (vgl. Busemeyer 2009b: 151 ff.).<sup>33</sup>

Mit dem Pakt wurde auch die „EQJ – Einstiegsqualifizierung Jugendlicher“ (2004–2007) als neues Förderinstrument eingeführt. Der Betrieb wurde damit in der Berufsvorbereitung zum bevorzugten Lernort erklärt: Jugendliche ohne Ausbildungsplatz konnten in diesem Programm gefördert durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) ein 6 bis 12-monatiges Praktikum in einem Unternehmen absolvieren (vgl. Busemeyer 2009b: 156). 2007 wurde dieses Programm in die Regelförderung mit Finanzierung nach Sozialgesetzbuch (SGB) III überführt. Im Kontext des „Nationalen Pakts für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs“ wurde ebenfalls eine Novellierung des BBiG angestoßen. Dazu präsentierte das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Anfang 2004 als Entwurf sogenannte Eckwerte (vgl. BMBF 2004). Getragen von einem Konsens der Bundestagsparteien und den Ländern, konnte das Gesetz bereits ein Jahr später verabschiedet werden und trat am 1. April 2005 in Kraft.

## 3.5 Aktuelles Berufsbildungsgesetz

Das Berufsbildungsgesetz wurde 2005 zuletzt umfassend novelliert, wobei die zentralen Elemente des dualen Ausbildungssystems – Definition einer Ausbildung, Geltungsraum sowie korporatistische Organisation – in der Sache gleich blieben. In diesem Kapitel werden die für diese Untersuchung relevanten Abschnitte des aktuell gültigen Gesetzes dargestellt. Veränderungen gegenüber dem ursprünglichen Gesetz beziehungsweise den früheren Novellen werden nur bei Bedarf erwähnt.

Das BBiG umfasst 105 Paragraphen in sieben Teilen:

|     |                         |          |
|-----|-------------------------|----------|
| 1   | Allgemeine Vorschriften | §§ 1–3   |
| 2   | Berufsbildung           |          |
| 2.1 | Berufsausbildung        | §§ 4–52  |
| 2.2 | Berufliche Fortbildung  | §§ 53–57 |

---

33 Der DGB beteiligte sich erstmals Ende 2014 an der „Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015 – 2018“, einer neuen Form der früheren Ausbildungspakte. Die Wirtschaft kündigt darin an, 2015 gegenüber dem Niveau von 2014 zusätzlich 20.000 Ausbildungsplätze anzubieten und dieses Niveau in den Folgejahren zu halten (vgl. BMWi u. a. 2014: 4).



|     |  |            |
|-----|--|------------|
| 2.3 | Berufliche Umschulung                          | §§ 58–63   |
| 2.4 | Berufsbildung für besondere Personengruppen    | §§ 64–70   |
| 3   | Organisation und Berufsbildung                 |            |
| 3.1 | Zuständige Stellen; zuständige Behörden        | §§ 71–81   |
| 3.2 | Landesausschüsse für Berufsbildung             | §§ 82–83   |
| 4   | Berufsbildungsforschung, Planung und Statistik | §§ 84–88   |
| 5   | Bundesinstitut für Berufsbildung               | §§ 89–101  |
| 6   | Bußgeldvorschriften                            | § 102      |
| 7   | Übergangs- und Schlussvorschriften             | §§ 103–105 |

**Abb. 2:** Aufbau des BBiG.

Quelle: Eigene Darstellung.

Berufsbildung umfasst nach dem BBiG Berufsausbildungsvorbereitung, Berufsausbildung, Fortbildung und Umschulung (§ 1). Die meisten Regelungen beziehen sich auf die Berufsausbildung (Teil 2, Kapitel 1). Das Gesetz regelt duale Ausbildungen, die an verschiedenen Lernorten – Betrieben, berufsbildenden Schulen und außerbetrieblichen sonstigen Berufsbildungseinrichtungen im Inland oder für bis zu einem Viertel der Ausbildungszeit im Ausland – stattfinden (§ 2). Nicht geregelt werden vollzeitschulische und hochschulische Berufsausbildungen, da diese durch Ländergesetzgebung geregelt werden. Ebenso wenig wird der berufsschulische Unterricht in einer dualen Ausbildung im BBiG gesetzlich geregelt, dieser unterliegt den jeweiligen Landesgesetzen. Für Handwerksausbildungen gelten Teile des BBiG nicht beziehungsweise werden durch die Handwerksordnung ersetzt (§ 3).

Eine Berufsausbildung nach dem BBiG ist nur in einem anerkannten Ausbildungsberuf nach Ausbildungsordnung möglich (§§ 4–5). Die Ausbildung beruht auf einem Ausbildungsvertrag zwischen Betrieb und Jugendlichen beziehungsweise dessen gesetzlichen Vertretern (§§ 10–26). Die juristische Definition eines Ausbildungsverhältnisses ist umstritten, da die Ausbildung durch den Vertrag einerseits einem Arbeitsverhältnis entspricht, mit dem sich andererseits aber zugleich ein Bildungsauftrag verbindet, sodass Auszubildende zugleich als ArbeitnehmerInnen und als SchülerInnen gelten (vgl. Leinemann/Taubert 2008: 154). Die Regelungen zur Eignung der Ausbildungsstätte des Ausbildungspersonals sind wenig detailliert: Deren persönliche und fachliche Eignung wird maßgeblich durch die eigene Fachkenntnis nachgewiesen. Eine mit LehrerInnen vergleichbare pädagogische Eignung wird von AusbilderInnen nicht erwartet; auch gibt es keine staatliche Aufsicht der AusbilderInnen (§§ 27–33).

Neu geschaffen wurde mit der Novelle 2005 die Möglichkeit, dass die Länder vollzeitschulische Angebote in anerkannten BBiG-Ausbildungsberufen per Rechtsverordnung einer dualen Ausbildung gleichstellen (§ 43). Damit erhalten die einzelnen Bundesländer die Möglichkeit, die Angebotsseite des Ausbildungsmarktes zu beeinflussen (vgl. Leinemann/Taubert 2008: 528 f.)

Das übergeordnete Ausbildungsziel ist die „berufliche Handlungsfähigkeit“, die mit der Novelle des BBiG im Jahr 2005 als neues Paradigma eingeführt wurde. Prüfungsgegenstand ist entsprechend auf Grundlage der Ausbildungsordnung die berufliche Handlungsfähigkeit. Die Prüfung kann gestreckt in zwei Teilen abgelegt werden (§ 38). Der Prüfungsausschuss besteht aus VertreterInnen der Sozialpartner unter Einbezug von Berufsschullehrkräften (§ 39). Die Handwerkskammern, die Industrie- und Handelskammern sowie die jeweiligen Kammern für freie Berufe kontrollieren als zuständige Stellen die Durchführung der Ausbildungen und die Organisation des Prüfungswesens (§ 71).<sup>34</sup> Diese bilden Berufsbildungsausschüsse, die paritätisch aus sechs Beauftragten der ArbeitgeberInnen, der ArbeitnehmerInnen sowie (nur mit beratender Stimme) Lehrkräften der berufsbildenden Schulen zusammengesetzt sind (§§ 77–80).

Auf der kammerbezirklichen Ebene überträgt der Gesetzgeber die Prüfungen und Zeugnisausstellung, die einen staatlichen Verwaltungsakt darstellt, komplett auf die Sozialpartner. Auf Landesebene sind Landesausschüsse einzurichten, die die Landesregierungen beraten und die Abstimmung der Berufsbildung nach dem BBiG mit der berufsschulischen Bildung gewährleisten sollen. Diese Ausschüsse bestehen paritätisch aus der gleichen Zahl Beauftragter der ArbeitgeberInnen, der ArbeitnehmerInnen und der obersten Landesbehörde (§§ 82–83).

Auf Bundesebene findet im Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) die Verwaltung des existierenden Berufsausbildungssystems unter Einbeziehung der Sozialpartner statt. Das BIBB führt ein Verzeichnis anerkannter Berufe, koordiniert die (Neu-)Ordnungsverfahren, betreibt Forschung (Berufsbildungsberichte, Projektforschung) und innoviert durch Modellprojekte (§ 90). Vom BIBB beziehungsweise seinem Vorläufer BBF werden seit den 1970er Jahren kontinuierlich statistische Daten über die Entwicklung des Berufsausbildungsmarktes erhoben und veröffentlicht. Die Gremienstruktur des BIBB wurde mit der Novellierung im Jahr 2005 vereinfacht: Hauptausschuss und Ständiger Ausschuss wurden im neuen Hauptausschuss zusammengelegt, Fachausschüsse und Länderausschuss wurden abgeschafft (vgl. Sondermann 2005: 8). Der Hauptausschuss des BIBB ist jetzt das zentrale Gremium, das die Berufsbildungspolitik bestimmt. Er besteht aus jeweils acht Beauftragten der Arbeitgeber, der Arbeit-

---

34 Kammern sind Zwangsverbände, die durch die Beiträge der Unternehmen finanziert werden.

nehmer, der Länder und des Bundes – auch die vier Bänke genannt. Die Beauftragten des Bundes können nur gemeinsam als Block abstimmen. Mit beratender Stimme können ferner jeweils eine Beauftragte oder ein Beauftragter der Bundesagentur für Arbeit, der kommunalen Spitzenverbände sowie des wissenschaftlichen Beirats des BIBB an den Sitzungen des Hauptausschusses teilnehmen (§ 92).

Als höchstes Gremium des BIBB hat der Hauptausschuss weitreichende Einflussmöglichkeiten, die bei entsprechender Zurückhaltung der Fachministerien – als Verordnungsgeber sind Bundesministerien politisch verantwortlich – einer faktischen Selbstverwaltung durch Unternehmensverbände und Gewerkschaften entsprechen. Dieser ausgeprägte konsensuale Korporatismus ist ein wesentliches Merkmal der deutschen Berufsbildungspolitik. Die Sozialpartner bilden mit der staatlichen Exekutive ein sogenanntes „Parlament der Berufsbildung“. Zugleich werden die Beschlüsse des Hauptausschusses als Empfehlung der Bundesregierung institutionell wieder in die politischen Entscheidungsprozesse der Exekutive eingespeist. Das BIBB ist somit zugleich Arena zur konsensualen Verständigung der Akteure als auch selbst Akteur im politischen Feld.

### **3.6 Konsolidiertes duales System II (seit 2005)**

Die Novellierung des BBiG 2005 unterstützte die zunehmende Flexibilisierung der Ausbildung und schaffte die Möglichkeit, bei Bedarf duale Ausbildungsberufe als vollzeitschulische Angebote in Länderverantwortung zu schaffen. Eine wirkliche Gleichstellung der vollzeitschulischen Alternative mit der dualen Ausbildung und ein bedarfsgesteuerter Ausbau des Ausbildungsstellenangebots wurden jedoch von den Sozialpartnern – eine abweichende positive Position dazu nahm die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) ein – verhindert. Die von den Unternehmensverbänden befürchtete Verstaatlichung des Ausbildungsmarktes wurde nun auch von den Gewerkschaften abgelehnt (vgl. Busemeyer 2009b: 157 ff.).

In den 2000er Jahren prägte die Modularisierungsdebatte den berufsbildungspolitischen Diskurs. Die Kritik am bestehenden dualen Ausbildungssystem entzündete sich insbesondere an der starren Form der drei-/dreieinhalbjährigen Ausbildung, die im internationalen Vergleich eine Ausnahme darstellt. Mit der Globalisierung der Märkte und der daraus folgenden stärkeren Konkurrenz zwischen den Nationalstaaten wurde begründet, dass die Berufsbildung optimiert werden müsse, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands zu erhöhen. Dieter Euler und Eckart Severing fassten diesen Diskurs mit einer Expertise im

Auftrag des BMBF 2006 zusammen – und polarisierten mit ihrem Vorschlag zugleich.<sup>35</sup>

Typisch für die Diskussionen der 2000er Jahre forderten Euler und Severing die stärkere Durchlässigkeit zwischen beruflichem und akademischem Bildungssystem, um die Attraktivität des dualen Ausbildungssystems zu erhöhen. Die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung wurde dabei als „gemeinsames Ziel von Wirtschaft, Politik und Wissenschaft“ (Euler/Severing 2006: 87) bezeichnet. Per Beschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) vom 6. März 2009 können beruflich qualifizierte BewerberInnen ohne schulisch erworbene Hochschulreife zu einem Hochschulstudium zugelassen werden. Allerdings wurde die Anerkennung beruflich erworbenen Wissens nicht grundsätzlich geregelt, sondern liegt in der Hand der jeweiligen Hochschule, sodass von einer echten Durchlässigkeit nicht gesprochen werden kann. Die Modularisierungsdebatte war – und ist – eng mit der Europäisierung der beruflichen Bildung im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses seit 2002 verknüpft (vgl. Kapitel 3.8).

Die Große Koalition (2005–2009) und die CDU/CSU/FDP-Koalition (2009–2013) setzten keine starken Impulse in der Berufsbildungspolitik, sie verlagerten lediglich deren Akzentsetzung. Der „Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftesicherung“ zwischen Bund, Ländern und Arbeitgebern wurde zweimal verlängert (2007–2010 und 2010–2014). Die Förderpolitik setzte weiterhin

---

35 In ihrer Expertise empfehlen sie, die Ausbildung in fünf bis acht „Ausbildungsbausteine“ genannte Module aufzuspalten, die soweit normiert sind, dass sie an verschiedenen Lernorten absolviert werden können (vgl. Euler/Severing 2006: 42 ff.). Jedes Modul soll einzeln geprüft werden. Die Kombination bestimmter Module berechtigt zu einer Abschlussprüfung, so dass die Beruflichkeit erhalten bleiben soll. Die Analogien zum reformierten Hochschulsystem mit modular aufgebauten Bachelor- und Masterstudiengängen, die extern akkreditiert werden, liegen auf der Hand und werden von den Autoren als Vorbild benannt (vgl. Euler/Severing 2006: 60 ff.). Der Reiz des Entwurfs von Euler und Severing liegt in der schlichten Form und der weitgehenden Abstraktion von realen Kräfteverhältnissen und politischen Umsetzungsmöglichkeiten. Sie argumentieren betriebswirtschaftlich und wollen erreichen, dass „zu einem früheren Zeitpunkt die produktive Phase im Ausbildungsverlauf erreicht wird und die Ausbildung unter ökonomischen Kriterien für viele Betriebe attraktiver werden kann.“ (Euler/Severing 2006: 99) Ihre Absicht ist es, die „Funktionalität für die Unternehmen“ (Euler/Severing 2006: 21) zu verbessern. Den Anspruch auf reguläre Ausbildungsplätze für alle Jugendliche erheben sie nicht, da „auch zukünftig von einem nachhaltigen Mangel an betrieblichen Ausbildungsressourcen auf dem Ausbildungsmarkt auszugehen sein wird.“ (Euler/Severing 2006: 25) Sie plädieren stattdessen für eine flexible Verknüpfung der Ausbildung mit Berufsvorbereitung und vollzeitschulischen Ersatzangeboten, was einen staatlich finanzierten alternativen Ausbildungsmarkt hervorbringen würde. Ungeklärt bleibt bei ihrem Modularisierungsvorschlag, wie allen Jugendlichen eine vollständige Ausbildung garantiert werden soll: Es ist unklar, ob es ein Recht auf den Zugang zu anschließenden Modulen gäbe und was passieren würde, wenn eine Modulabschlussprüfung nicht bestanden würde.

auf den betrieblichen Ausbildungsort. Unter dem Eindruck des demographischen Wandels<sup>36</sup> und des befürchteten Fachkräftemangels wurde der Akzent auf bessere regionale Vermittlung gelegt, statt die Versorgung von bestimmten Zielgruppen (MigrantInnen, Jugendliche ohne Schulabschluss, Marktbenachteiligte) zu fokussieren: So geht das Ausbildungsstrukturprogramm „JOBSTARTER“ (seit 2006) von einem Mismatch-Problem aus. Daher sollen regionale Projektträger bei Unternehmen zusätzliche Ausbildungsplätze akquirieren und unversorgte Jugendliche besser vermitteln. Das Programm „Perspektive Berufsabschluss“ (2007–2013) verfolgte die zwei Ansätze „Regionales Übergangsmanagement“ und „Abschlussorientierte modulare Nachqualifizierung“. Beide Ansätze förderten regionale Projekte; allerdings sollten keine neuen Strukturen entwickelt, sondern bereits vorhandene Akteure und Förderangebote besser vernetzt werden. Das Programm „Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss“ (seit 2010) setzt noch vor der Ausbildung in den allgemeinbildenden Schulen an. Jugendliche werden ab der siebten Klasse auf die Ausbildungsstellensuche vorbereitet, bei der Suche unterstützt und im ersten Ausbildungsjahr begleitet (vgl. BMBF 2011: 43 ff.).

Die Förderpraxis dieser Programme weist der Bundesagentur für Arbeit eine zentrale Rolle zu, da viele Maßnahmen nach SGB gefördert werden. Trotz der Redefinition der Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz von speziell zu adressierenden Problemgruppen hin zu einem nicht genutzten Potential an zukünftigen Fachkräften, zeigt sich in der Praxis eine grundsätzliche Verantwortungszuschreibung an die Jugendlichen. Die fehlende Ausbildungsreife der SchulabgängerInnen, ihre mangelnde Flexibilität bei den Berufswünschen und ihre geringe regionale Mobilität werden als Gründe für die Schieflagen am Ausbildungsmarkt genannt (vgl. Eberhard/Ulrich 2010: 137).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit dem BBiG 1969 erstmals eine einheitliche Regelung der gesetzlichen Grundlagen der dualen Ausbildung vorlag. Seitdem herrscht trotz verschiedener Regierungswechsel eine bemerkenswerte institutionelle Stabilität in der Berufsbildungspolitik. Keine Regierung hat weitreichende Veränderungen veranlasst, was mit der institutionellen Einbeziehung der Sozialpartner in die politische Steuerung – dem konsensualen Korporatismus mit entsprechender Vetomacht – zusammenhängt. Mit der Krise des Fordismus endeten Mitte der 1970er Jahre die letzten erfolgsversprechenden Versuche, den staatlichen Einfluss in der Berufsausbildung zu erhöhen. Seitdem

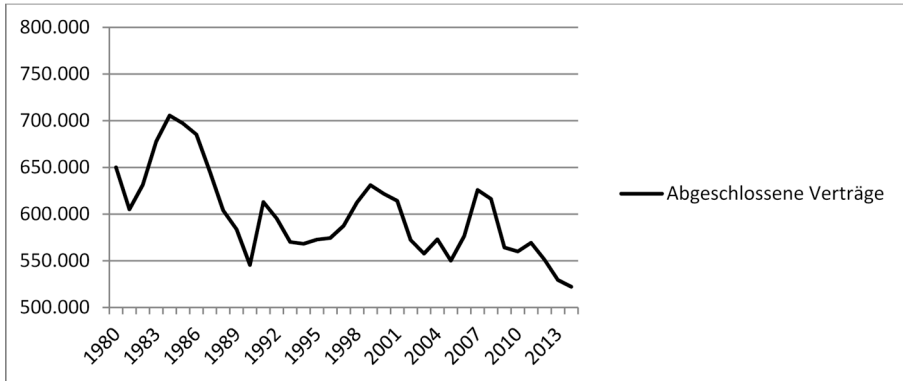
36 Zwischen 2000 und 2010 halbierte sich die Anzahl der SchulabgängerInnen in den neuen Bundesländern (vgl. BMBF 2011: 25). Mit dieser demographisch bedingten sinkenden Nachfrage wurde die Förderung verringert, so sanken die Eintritte in das Ausbildungsprogramm Ost von 19.277 (1999/2000) auf 10.907 (2008/2009) (vgl. Dolze/Friedrich/Machalowski 2010: 20).

wird nicht mehr versucht, das Ausbildungssystem durch den Aufbau von vollqualifizierenden, schulischen, nicht betrieblich finanzierten Ausbildungsstellen qualitativ zu verbessern. Staatliche Eingriffe sollen stattdessen quantitative Schiefagen auf dem Ausbildungsmarkt ausgleichen. Der Ausbau eines vollzeitschulischen Ausbildungssystems zu Lasten des dualen Ausbildungssystems wurde durch den Positionswandel der Gewerkschaften und durch die seit den 1970er Jahren ständig steigende Staatsverschuldung als realistische Alternative diskreditiert. Zudem herrscht in der Berufsbildungspolitik auf Bundesebene ein weitgehender parteienübergreifender Konsens, an den grundlegenden Strukturen nichts zu ändern, was sich bei der Verabschiedung und Novellierung des BBiG zeigte (vgl. Busemeyer 2009b: 201).

Die Folge dieser Reformblockade – hier verstanden als ein nie eingelöster Anspruch auf eine echte Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung und ihre Integration in das Bildungssystem – ist ein permanenter Krisendiskurs, der in den letzten vierzig Jahren geführt wurde und in dem regelmäßig ein baldiges Zusammenbrechen des dualen Ausbildungssystems prognostiziert wurde (vgl. Büchter 2013: 8). Dieser Diskurs bezieht sich insbesondere auf die Ungleichgewichte zwischen einem geringen Angebot und einer großen Nachfrage am Ausbildungsmarkt. Die Anzahl der angebotenen Ausbildungsstellen hängt primär von den Unternehmen ab und ist sowohl kurzfristigen konjunkturabhängigen Einflüssen als auch langfristigen Trends unterworfen. Die genaue Erfassung der Zahlen ist schwierig beziehungsweise eine politisch heikle Aufgabe, da die Auswahl der Datengrundlage die Ergebnisse stark verändert. Diese Problematik wird im Folgenden anhand des Überblicks über die Entwicklung des Ausbildungsmarktes – insbesondere seit dem Jahr 2000 – erläutert.

### **3.7 Ausbildungsmarkt und Stellung der dualen Ausbildung im Bildungssystem**

Da neu abgeschlossene Ausbildungsverträge entsprechend BBiG § 34 bei den zuständigen Stellen gemeldet werden müssen, findet eine kontinuierliche Vollerhebung statt. Wie Abbildung 3 zeigt, sank die Anzahl der jährlich neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in der alten BRD von 705.600 (1984) seit Mitte der 1980er Jahre innerhalb von sechs Jahren drastisch auf 545.600 (1990). Seitdem schwankte der Wert für die alten und neuen Bundesländer bis 2012 zwischen 550.000 und 650.000. Die Entwicklung verlief seit 1991 zyklisch. Alle acht Jahre – 1991, 1999 und 2007 – wurden Höchstwerte erreicht. 2013 und 2014 wurden weniger als 550.000 Ausbildungsverträge geschlossen. 2015 wird aller Voraussicht nach kein neuer Höchststand erreicht, stattdessen scheint sich die sinkende Tendenz fortzusetzen.

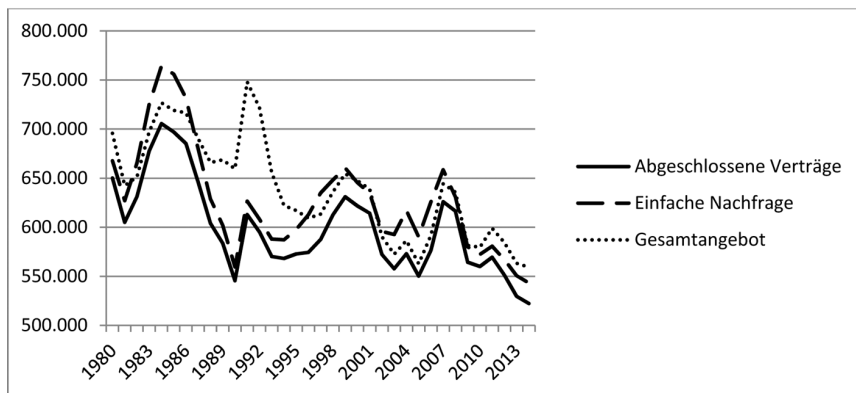


**Abb. 3:** Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge zum 30.09. eines Jahres.

Quelle: vgl. Anhang 1.

Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt, also die jeweilige Abweichung von den realisierten Verträgen, sind schwieriger zu erfassen. Das Angebot wird durch das BIBB als die Summe aus den abgeschlossenen Verträgen und den offenen bei der BA gemeldeten Ausbildungsstellen definiert; nicht gemeldete unbesetzte Stellen bleiben unberücksichtigt. Die einfache Nachfrage wird als Summe der abgeschlossenen Verträge und der bei der BA als nicht vermittelt gemeldeten BewerberInnen definiert. Nicht bei der BA als ausbildungssuchend gemeldete BewerberInnen sowie alle mit „anderem Verbleib“, die beispielsweise eine Maßnahme beginnen, werden nicht berücksichtigt (vgl. BMBF 2014d: 12 ff.).

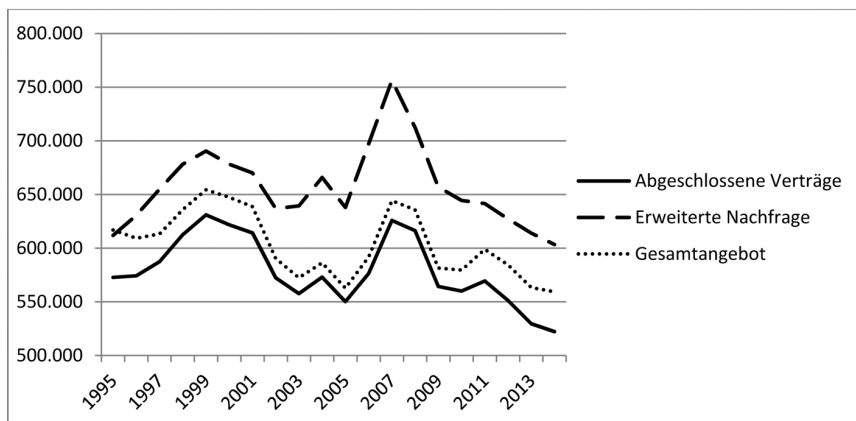
Wie Abbildung 4 zeigt, lag ausgehend von diesen Definitionen der Anteil der unversorgten BewerberInnen (die Differenz zwischen der Nachfrage und den abgeschlossenen Verträgen) kontinuierlich bei 2,0 bis 8,6 % der abgeschlossenen Verträge. Angebot und Nachfrage entsprechen sich weitestgehend, sodass die Differenz zu den abgeschlossenen Verträgen durch Mismatch-Probleme – also qualitative Passungsprobleme zwischen Angebot und Nachfrage – erklärbar erscheint. Nur zwischen 1987 und 1996 lag das Angebot deutlich über der Nachfrage. Ab Mitte der 1990er Jahre lagen Angebot und Nachfrage eng beieinander, was für einen funktionierenden Marktmechanismus spräche.



**Abb. 4:** Ausbildungsmarktentwicklung mit einfacher Nachfragedefinition.

Quelle: vgl. Anhang 1.

Allerdings ergibt sich ein anderes Bild, wenn die erweiterte Nachfrage zugrunde gelegt wird. Bei dieser Nachfragedefinition werden alternativ eingemündete BewerberInnen mitgezählt, wenn sie ihren Vermittlungswunsch aufrechterhalten.<sup>37</sup> Als alternative Einmündung gelten beispielsweise der Besuch einer weiterführenden Schule oder einer Berufsvorbereitungsmaßnahme.



**Abb. 5:** Ausbildungsmarktentwicklung mit erweiterter Nachfragedefinition.

Quelle: vgl. Anhang 1.

<sup>37</sup> Die erweiterte Nachfrage wird erst ab dem Jahr 1995 ausgewiesen, für 2006 gibt es keine Angabe.



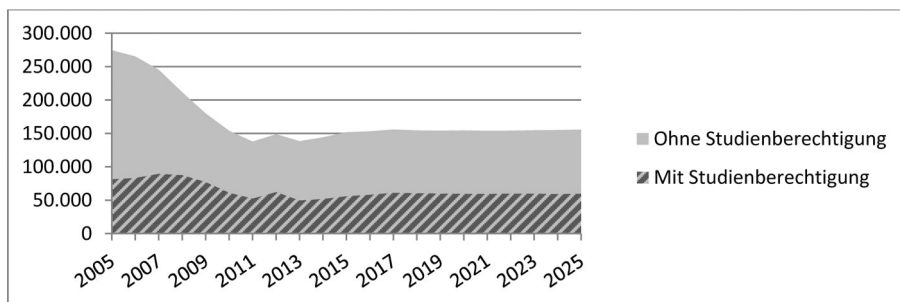
Wie Abbildung 5 zeigt, lag die Nachfrage nach Ausbildungsstellen seit dem Jahr 1996 kontinuierlich über dem Angebot, wobei sich die Situation ab 2002 verschärfte. Der Anteil der unversorgten BewerberInnen schwankte zwischen 9,1 und 20,9 %. Es ist sinnvoll die erweiterte Nachfragedefinition zu berücksichtigen, wenn Entwicklungen über mehrere Jahre hinweg beurteilt werden sollen, denn die hier berücksichtigten NachfragerInnen, die trotz alternativer Einmündung ihren Wunsch nach einer Ausbildungsstelle aufrechterhalten, bewerben sich häufig in den Folgejahren erneut. Sie gehören damit als AltbewerberInnen zu den NachfragerInnen und erhöhen die Konkurrenz für die neu nachfragenden SchulabgängerInnen.

Angebot und Nachfrage von Ausbildungsplätzen haben keinen inneren Zusammenhang. Im Folgenden wird zunächst die Nachfrageseite analysiert und danach die Angebotsseite. Die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen hängt in erster Linie von der Anzahl und der weiteren Bildungsorientierung der SchulabgängerInnen ab. Nicht studienberechtigte SchulabgängerInnen fragen klassischerweise Ausbildungen im Anschluss an die Sekundarstufe I nach, wenn sie keine schulischen Angebote nutzen. Außerdem fragen Jugendliche mit Hochschulzugangsberechtigung und AbgängerInnen aus berufsvorbereitenden Maßnahmen des Übergangssystems Ausbildungsplätze nach. Der Anteil eines Jahrgangs, der eine schulische (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung erwirbt, stieg seit 1992 von 30,7 % bis 2011 auf 56,9 %. Ein weiterer Anstieg wird nicht prognostiziert (vgl. KMK 2005: 5, 2012: XVIII).

Zugleich sinkt die absolute Anzahl der SchulabgängerInnen mit den rückläufigen Geburtenraten, modifiziert um den positiven Saldo der Migration von Kindern und Jugendlichen nach Deutschland. Dieser demographische Wandel vollzieht sich für die neuen und alten Bundesländer zeitlich verschoben: In den neuen Bundesländern hat sich die Anzahl der AbgängerInnen von allgemeinbildende Schulen und Berufsschulen seit dem Jahr 2000 bis zum Jahr 2012 auf etwa 150.000 halbiert und wird voraussichtlich bis zum Jahr 2025 auf diesem Niveau bleiben beziehungsweise leicht steigen. In den alten Bundesländern wird die Anzahl der AbgängerInnen dagegen ab 2013 von über 1.100.000 kontinuierlich bis 2025 auf unter 850.000 sinken (vgl. Anhang 2).<sup>38</sup>

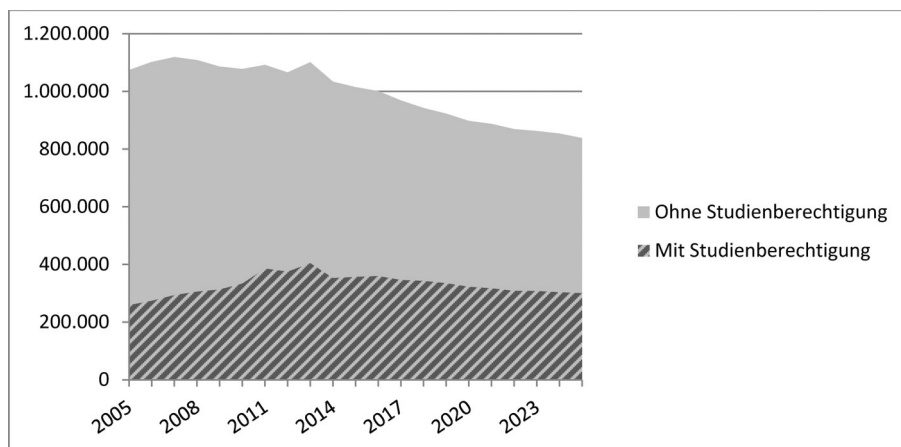
---

38 Welcher Anteil eines Geburtsjahrgangs die (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung erwirbt, lässt sich nicht direkt an den AbgängerInnenzahlen ablesen, da dieser Anteil jahrgangsübergreifend erhoben wird und einzelne SchülerInnen in verschiedenen Jahren mehrfach als AbgängerIn verschiedener Schulformen in den Statistiken erscheinen können.



**Abb. 6:** SchulabgängerInnen in den neuen Bundesländern und Berlin.

Quelle: vgl. Anhang 2.



**Abb. 7:** SchulabgängerInnen in den alten Bundesländern.

Quelle: vgl. Anhang 2.

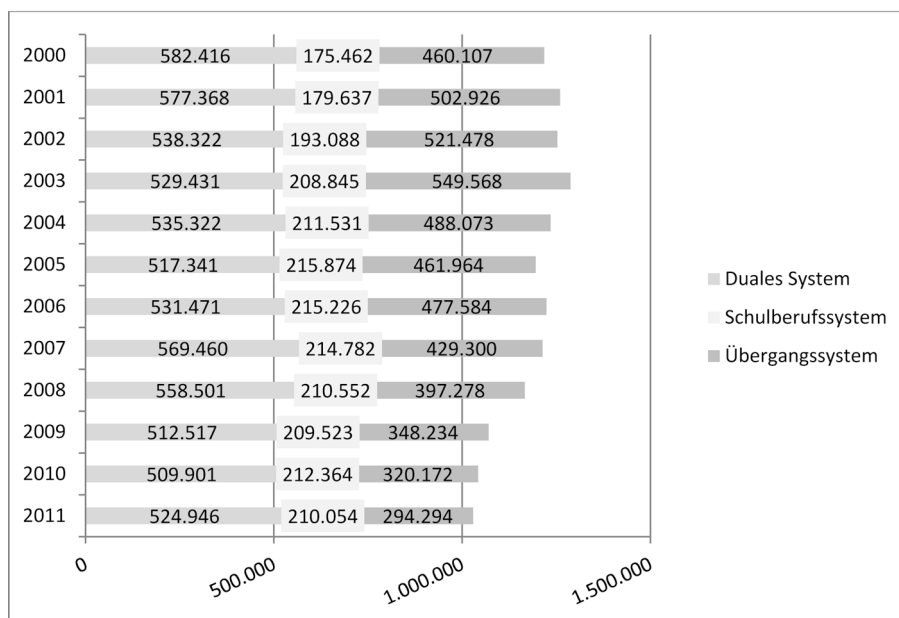
Es kommt also in den nächsten zehn Jahren bis Mitte der 2020er Jahre zu einem demographisch bedingten Rückgang der Nachfrage nach Ausbildungsstellen, da weniger SchülerInnen allgemeine und berufliche Schulen verlassen. Das Verhältnis zwischen den AbgängerInnen mit und ohne eine schulische (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung bleibt in etwa gleich. Eine zusätzliche Reduktion der Nachfrage nach dualen oder vollzeitschulischen Ausbildungen aufgrund eines Trends zum Studium ist nicht zu erwarten, wenn davon ausgegangen wird, dass die Übergangsquote in ein Studium nicht auf über 75–85 % steigen wird (vgl. KMK 2005: 5).

Die Darstellung des Übergangsgeschehens von der Schule in die Berufsausbildung ist schwierig, weil es bei der Erfassung zu Doppelzählungen und jahrgangsübergreifenden Verschiebungen kommt. Das hängt in erster Linie damit zusammen, dass die SchülerInnen nach der Sekundarstufe I verschiedene Bildungsangebote nutzen können; eine duale Ausbildung bietet für die Jugendlichen eine Möglichkeit neben der gymnasialen Oberstufe, der Fachoberschule, dem Fachgymnasium, berufsfachschulischen Ausbildungen und schulischen, nicht berufsqualifizierenden Maßnahmen zur Berufsvorbereitung. Diese Bildungsangebote, weitere nichtschulische berufsvorbereitende Maßnahmen und ungelernte Arbeitstätigkeit schließen sich außerdem gegenseitig nicht aus: So können Jugendliche verschiedene Angebote nacheinander nutzen – mit und ohne Abschluss des vorherigen Angebots und durchaus mehrere in einem Jahr.

Um durch eine einfache Strukturierung den Überblick zu erleichtern, schlug das Konsortium (heute: Autorengruppe) Bildungsberichterstattung im Jahr 2006 vor, das berufliche Ausbildungssystem unterhalb des (Fach-)Hochschulniveaus in drei Sektoren einzuteilen: duales System, Schulberufssystem und Übergangssystem. Das duale System wurde bereits besprochen. Im Unterschied dazu umfasst das Schulberufssystem einerseits Assistenz-, Gesundheits- und Erziehungsberufe nach Landesrecht oder Bundesrecht und andererseits Ausbildungsberufe gemäß BBiG/HwO, die vollzeitschulisch unterrichtet werden. Das Übergangssystem umfasst als Sammelbegriff alle:

„(Aus-)Bildungsangebote, die unterhalb einer qualifizierten Berufsausbildung liegen bzw. zu keinem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, sondern auf eine Verbesserung der individuellen Kompetenzen von Jugendlichen zur Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung zielen und zum Teil das Nachholen eines allgemein bildenden Schulabschlusses ermöglichen.“ (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 79)

Die Abbildung 8 zeigt, dass das duale System weiterhin die nichtakademische Ausbildung dominiert, obwohl die Neuzugänge abnehmen und das Schulberufssystem wächst. Dieses Wachstum des Schulberufssystems wird von Erziehungs- und Gesundheitsdienstleistungsberufen getragen. Das enge Spektrum von Berufen im Schulberufssystem geht mit einer geschlechtsspezifischen Konzentration einher; das Schulberufssystem besuchen vor allem Frauen. Die SchülerInnen des Schulberufssystems sind durchschnittlich besser vorgebildet als im dualen System. Trotzdem führen die starke Konzentration auf reproduktive Tätigkeiten außerhalb der Industrie und die teilweise Ersatzfunktion bei fehlenden betrieblichen Ausbildungsplätzen dazu, dass das Schulberufssystem als nachgelagerter, weniger wichtiger Bereich des Berufsbildungssystems gilt (vgl. Dobischat 2010: 120 ff.).



**Abb. 8:** Entwicklung der drei Sektoren des Berufsbildungssystems.

Quelle: Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 80; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 96; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 102.<sup>39</sup>

Zusammen schwankten die jährlichen Neuzugänge (2000–2011) in die beiden berufsqualifizierenden Sektoren zwischen 720.000 und 785.000. Die Neuzugänge ins Übergangssystem weisen demgegenüber eine deutlich höhere Dynamik auf: Bis zum Jahr 2003 wuchs das Übergangssystem, sodass in diesem Jahr mehr Jugendliche eine Maßnahme begannen als eine reguläre duale Ausbildung aufnahmen. Danach sanken die Neuzugänge ins Übergangssystem kontinuierlich. Trotzdem nahm das Übergangssystem auch 2011 noch fast ein Drittel der Neuzugänge auf, was auf einen dauerhaften Nachfrageüberhang verweist. Die sinkenden Einmündungen des Übergangssystems sind in erster Linie demographisch bedingt, was an der abnehmenden Gesamtzahl der Neuzugänge abgelesen werden kann.

<sup>39</sup> Das Konsortium/Die Autorengruppe Bildungsberichterstattung gibt die Größe des dualen Systems nicht analog zum BIBB an. Die Werte liegen zwischen 28.000 und 57.000 unter den BIBB-Angaben zu Neuabschlüssen. Vermutlich liegt dies an unterschiedlichen Stichtagen, zu denen die Einmündungen gemessen werden. Die Verhältnisse zwischen den Sektoren und die Entwicklungstendenzen lassen sich trotzdem problemlos ablesen.

Das Übergangssystem setzt sich aus verschiedenen Bereichen zusammen: Berufsfachschulbesuche (die nicht zu einem beruflichen Abschluss führen), Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), Berufsvorbereitungsjahr (BVJ), Berufsgrundbildungsjahr (BGJ), Einstiegsqualifizierung (EQ) und Praktikum vor der Erzieherausbildung (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2010: 97). Allen Angeboten ist gemein, dass sie keine Berufsqualifikation mit Abschluss vermitteln und einen vorbereitenden Charakter haben.<sup>40</sup> Folgerichtig treten die AbsolventInnen des Übergangssystems größtenteils als AltnachfragerInnen erneut auf dem Ausbildungsmarkt auf: Im Berichtsjahr 2011/12 hatten sich 31 % der BewerberInnen bereits früher um eine Ausbildungsstelle beworben (vgl. BIBB 2013b: 88). Die so entstehende Nachfrage wird wie eine Bugwelle weitergeschoben und hält die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen auch in den nächsten Jahren hoch.<sup>41</sup> Die AltnachfragerInnen beeinflussen auch die Altersstruktur der Auszubildenden. So lag das durchschnittliche Alter bei Neuabschluss eines Ausbildungsvertrags im Jahr 2011 bei 20,0 Jahren, obwohl das duale System so aufgebaut ist, dass eigentlich die Mehrzahl im Anschluss an die Sekundarstufe I – also im Alter von etwa 16 Jahren – eine Ausbildung beginnen sollte (vgl. BIBB 2013b: 154).

Nachdem die Unterschiede zum Schulberufs- und Übergangssystem skizziert wurden, wird nun die interne Differenzierung des dualen Systems dargestellt. Formal können die 329 (Stand: 2013) anerkannten Ausbildungsberufe nach der Ausbildungsdauer in Zweijährige und Drei-/Dreieinhalbjährige geteilt werden. 2012 wurden 9 % aller Ausbildungsverträge für zweijährige Ausbildungsberufe geschlossen. Wobei der Beruf VerkäuferIn unter den 28 zweijährigen Ausbildungsberufen mit Abstand am bedeutendsten ist; mehr als jeder zweite zweijährige Ausbildungsvertrag wurde für diesen Beruf geschlossen. Die kürzere Ausbildungszeit und die Möglichkeit, im Anschluss die Ausbildung in einem drei- oder dreieinhalbjährigen Ausbildungsberuf fortzusetzen, verweisen

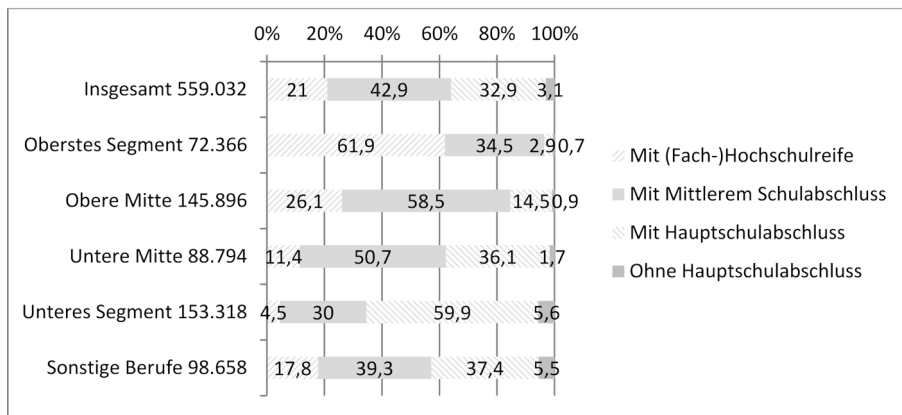
---

40 Die in der Literatur benutzte Bezeichnung „Warteschleifen“ für Angebote des Übergangssystems macht den inferioren Status gegenüber dem dualen System und dem Schulberufssystem deutlich. Das Übergangssystem stützt in seiner Form und durch seine Zuschreibungen an die Jugendlichen die existierenden Übergangsinstitutionen, da es einerseits einen scheinbar markträumenden Mechanismus zur Versorgung anbietet und zugleich die Deutung des Ausbildungsgeschehens beeinflusst. Zur Kritik dieser legitimierenden Funktion vgl. Eberhard/Ulrich 2010: 138 ff.

41 Der Anteil der Erwerbsbevölkerung ohne beruflichen Abschluss liegt in allen Alterskohorten (30–65 Jahre) zwischen 14 % und 17 %. Bei den 25–30-Jährigen ergibt sich ein vergleichbarer Wert, wenn Studierende herausgerechnet werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2013: 16). Dieser relativ konstante Anteil von etwa 15 % der Erwerbsbevölkerung ohne Ausbildung muss sich als Ungelernte auf dem Arbeitsmarkt anbieten. Die Veränderungen der Betriebsstrukturen haben in den letzten Jahrzehnten zu einer sinkenden Nachfrage nach ungelernter Arbeit geführt, wodurch das Arbeitslosigkeitsrisiko für Ungelernte stieg.

auf den niedrigeren Status dieser Ausbildungen (vgl. BIBB 2013b: 39; 2013c: online).

Von insgesamt knapp 560.000 neu beginnenden Auszubildenden 2010 besaßen 42,9 % einen mittleren Schulabschluss, 32,9 % einen Hauptsabschluss, 21,0 % die (Fach-)Hochschulreife und 3,1 % keinen Hauptschulabschluss als höchsten Schulabschluss. Wenn die Ausbildungsberufe nach schulischer Vorbildung der Auszubildenden sortiert werden, werden unterschiedliche, relativ abgeschottete Ausbildungsmärkte sichtbar.



**Abb. 9:** Neu abgeschlossene Ausbildungsverträge 2010 nach Berufssegmenten.

Quelle: Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 112.

In der Abbildung 9 werden die nach schulischer Vorbildung weitgehend getrennten Ausbildungsmärkte, die hier als Segmente bezeichnet werden, absolut und relativ abgetragen. Entsprechend den zugeordneten Berufen benennt die Autorengruppe Bildungsberichterstattung verschiedene Tätigkeitsfelder, die den Segmenten entsprechen:

Das *oberste Segment* umfasst kaufmännische und Verwaltungsberufe, wie Bank- und Industriekaufmann/-frau ist der einschlägige Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG). Hierfür rekrutieren die Banken hauptsächlich Jugendliche mit guten Schulabschlüssen und Hochschulzugangsberechtigung.

42 Beispielsweise wurden 73 % der im Banksektor Beschäftigten dual ausgebildet. „Der Beruf Bankkaufmann/-frau ist der einschlägige Ausbildungsberuf nach dem Berufsbildungsgesetz (BBiG). Hierfür rekrutieren die Banken hauptsächlich Jugendliche mit guten Schulabschlüssen und Hochschulzugangsberechtigung.“ (Hackel 2014: 30)

Dieser Teil des dualen Ausbildungssystems konkurriert insofern mit Universitäten und Fachhochschulen um SchulabgängerInnen. Knapp 13 % aller Ausbildungsstellen werden in diesem Segment angeboten.

Zum zweiten Segment, der *oberen Mitte*, zählen kaufmännische und Verwaltungsberufe sowie industrielle Facharbeiterberufe, wie Bürokauffrau/-mann, Verwaltungs- und Sozialversicherungsfachangestellte und IndustriemechanikerInnen. In diesem Segment haben fast 60 % der Auszubildenden einen mittleren Schulabschluss; ein Viertel besitzt eine (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung und unter 15 % besitzen einen Hauptschulabschluss. In diesem Segment werden die industriellen Fachkräfte und Angestellten ausgebildet, die im Zentrum des deutschen Wirtschaftsmodells stehen.<sup>43</sup> 26 % aller Ausbildungsstellen werden in diesem Segment angeboten.

Zum dritten Segment, der *unteren Mitte*, zählen einfache kaufmännische und handwerklich-gewerbliche Berufe, wie Einzelhandelskauffrau/-mann, KraftfahrzeugmechatikerIn und ElektronikerIn. Hier dominieren mit über 50 % ebenfalls Auszubildende mit mittlerem Schulabschluss. Darauf folgen mehr als ein Drittel mit Hauptschulabschluss, 11 % besitzen eine (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung. Neben kaufmännischen Berufen zählen besonders gewerblich-technische Handwerksberufe zu diesem Segment. Knapp 16 % aller Ausbildungsstellen werden in diesem Segment angeboten.

Das *untere Segment* schließlich umfasst handwerklich-gewerbliche Berufe, Berufe des Ernährungshandwerks sowie personenbezogene Dienstleistungsberufe, wie TischlerIn, FriseurIn und Koch/Köchin. In diesem Segment finden sich mit knapp 60 % mehrheitlich Auszubildende mit Hauptschulabschluss, fast ein Drittel besitzt einen mittleren Schulabschluss. Auszubildende mit (Fach-)Hochschulzugangsberechtigung bilden mit unter 5 % in diesem Segment die kleinste Gruppe. Lediglich in diesem Segment finden sich über 5 % der Auszubildenden, die keinen Hauptschulabschluss erworben haben. In diesem Segment werden mehr als 27 % aller Ausbildungsstellen angeboten, es ist damit das größte Segment (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 110 ff., 283).

Nachdem die demographische Entwicklung, die Schulabschlussprognosen, alternative Angebote und die Existenz von getrennten Ausbildungsmärkten dargestellt wurden, wird nun die Angebotsseite analysiert. Das Angebot von

---

43 Der Wirtschaftshistoriker Werner Abelshauser charakterisiert die Produktionsweise des deutschen Wirtschaftssystems als „diversifizierte Qualitätsproduktion“. Die duale Ausbildung in der Industrie identifiziert er als eine Grundlage dieser spezifischen Produktionsweise – neben dem Korporatismus und einer innovationsförderlichen, symbiotischen Beziehung von Wirtschaft und Wissenschaft (vgl. Abelshauser 2005: 41 f.).

Ausbildungsstellen hängt einseitig von den Unternehmen ab, deren Ausbildungsanstrengungen im Folgenden anhand der Indikatoren Ausbildungsbetriebsquote und Ausbildungsquote dargestellt werden.<sup>44</sup>

Die absolute Anzahl der Unternehmen blieb in Deutschland von 2000 bis 2011 trotz zyklischem Tiefpunkt im Jahr 2003 relativ stabil. Insgesamt sank die Anzahl der in Deutschland registrierten Unternehmen seit dem Jahr 2000 jährlich um durchschnittlich 0,2 % auf 2.094.000 Unternehmen in 2011. Hinter dieser Stabilität der absoluten Anzahl verbergen sich Verschiebungen bezüglich der Unternehmensgröße bezogen auf ihre Beschäftigtenanzahl: Die Anzahl der Kleinstbetriebe mit bis zu neun Beschäftigten und der Kleinbetriebe mit bis zu 19 Beschäftigten sank, während die Anzahl von Kleinbetrieben mit 20–49 Beschäftigten sowie von mittleren und Großunternehmen stieg. Die Anzahl der ausbildenden Kleinst- und Kleinunternehmen sank ebenfalls, während mehr mittlere Unternehmen ausbildeten und die Anzahl der ausbildenden Großunternehmen unverändert blieb. Insgesamt reduzierte sich die Anzahl der ausbildenden Unternehmen auf 455.000 (2011) beziehungsweise um jährlich durchschnittlich 0,6 %. Da die Anzahl der ausbildenden Unternehmen stärker sank als die Anzahl der überhaupt existierenden Unternehmen, verringerte sich die Ausbildungsbetriebsquote (Ausbildungsbetriebe/Gesamtzahl) von 23,7 % (2000) auf 21,7 % (2011) (vgl. Anhang 3).

Diese Ausbildungsbetriebsquote ist allerdings wenig aussagekräftig für das Ausbildungsstellenangebot, da die absolute und relative Beschäftigung der Auszubildenden in einem Betrieb nicht berücksichtigt werden. Tatsächlich ist es so, dass in den Betriebsgrößenklassen der Anteil der ausbildenden Betriebe desto höher ist, je geringer der Anteil der Auszubildenden an den Beschäftigten ausfällt: So haben Großunternehmen mit über 80 % die höchste Ausbildungsbetriebsquote, bilden aber im Verhältnis zu den von ihnen insgesamt Beschäftigten am wenigsten Auszubildende aus (vgl. Althoff 2004: 39 f.).

Der Anteil der Auszubildenden an der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Erwerbsbevölkerung wird als Ausbildungsquote bezeichnet (Auszubildende/Beschäftigte). Entsprechend der Ausbildungsdauer addieren sich die Eintritte in duale Ausbildung abzüglich der Abbrüche<sup>45</sup> zur Anzahl der Auszu-

---

44 Diese Indikatoren verwendet das BIBB. Es können auch andere Indikatoren genutzt werden, um die Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft zu erfassen. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet beispielsweise die Ausbildungsaktivitätsquote als Anteil der ausbildenden Betriebe an allen ausbildungsberechtigten Betrieben. Zur Diskussion der beiden Indikatoren vgl. Troltsch/Walden 2014: 4 f.

45 Die Vertragslösungsquote schwankt seit den 1990er Jahren zwischen 20 % und 25 %. Der Anteil der gelösten Ausbildungsverträge unterscheidet sich je nach Beruf stark: So werden beispielsweise 51,0 % der Ausbildungsverträge von Restaurantfachmännern/-frauen gelöst, aber



bildenden. Mit sinkenden Ausbildungsvertragsabschlüssen sank die Anzahl der Auszubildenden von 1.779.000 im Jahr 2000 auf 1.642.000 im Jahr 2011. Gleichzeitig stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von 27.980.000 (2000) auf 28.787.000 (2011). Im Ergebnis sank neben der absoluten Anzahl der Auszubildenden die Ausbildungsquote auf einen Tiefststand von 5,7 % (2011). Zusammengefasst: Das betriebliche Ausbildungsangebot sank seit 2000 trotz einer insgesamt wirtschaftlich guten Entwicklung, die zu mehr Beschäftigung führte. Die Unternehmenskonzentration, also das Verschwinden kleinerer Betriebe und somit der Beschäftigung in kleineren Betrieben und das dem gegenüberstehende Wachstum mittlerer und großer Betriebe, führte zu einem sinkenden Ausbildungsangebot, weil mittlere und große Betriebe relativ weniger ausbilden (vgl. BIBB 2013a: online, 2013b: 215 ff.; Anhang 4).<sup>46</sup>

Der Ausbildungsmarkt verändert sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Großtrends. Wie die Veränderung der Beschäftigungsstruktur seit dem Ende des Fordismus interpretiert werden soll, ist umstritten. Einer verbreiteten Deutung, die ihre Erklärungskraft maßgeblich ex negativo aus den Unterschieden zum Fordismus bezieht – gemeint ist die sogenannte „postfordistische Wissensgesellschaft“ –, stellt der Soziologe Michael Vester eine empirisch fundierte Untersuchung der Verschiebung der Berufsgruppenstruktur entgegen: Höherqualifizierung, Tertiarisierung und Feminisierung verändern als langfristige Strukturdynamiken den Arbeitsmarkt. Der Anteil der höherqualifizierten Beschäftigten und der Selbstständigen steigt insgesamt. Stärker als jede andere Berufsgruppe sank der Anteil der qualifizierten FacharbeiterInnen und FachhandwerkerInnen an der Gesamtheit der Erwerbstätigen in Deutschland um 7,6 Prozentpunkte von 20,8 % (1990) auf 13,2 % (2007) – womit es noch immer die größte Berufsgruppe in Deutschland war; der Wert liegt höher als in europäischen Vergleichsländern. Gleichzeitig stieg die Beschäftigung in den Dienstleistungsberufen. Diese Expansion der Dienstleistungsberufe fördert eine höhere Beschäftigung von Frauen, die in diesen Berufen überrepräsentiert sind.

---

nur 3,7 % der Ausbildungsverträge von Verwaltungsfachangestellten. Allerdings ist eine Vertragslösung nicht notwendigerweise ein Ausbildungsabbruch, da auch der Wechsel des Ausbildungsbetriebs oder des Ausbildungsberufs als Vertragslösung gezählt wird (vgl. BIBB 2013b: 185 ff.).

- 46 Die Ursachen dafür werden hier nicht weiter verfolgt. Es kann unter qualitativen Gesichtspunkten unter Umständen begrüßt werden, wenn weniger Kleinunternehmen ausbilden. Kleinunternehmen können aufgrund fehlender personeller Ressourcen und einer hohen Spezialisierung in vielen Fällen nicht alle Ausbildungsinhalte vermitteln (vgl. Baethge 2001: 64 f.). Außerdem wird ihnen vorgeworfen, dass die Ausnutzung der Arbeitskraft der Auszubildenden gegenüber qualifikatorischen Zielen im Vordergrund steht und es nicht genügend Arbeitsplätze in Kleinunternehmen gibt, um Ausgelernte als dauerhaft Beschäftigte zu übernehmen (vgl. für diese Kritik exemplarisch DGB-Bundesvorstand Abteilung Jugend 2014: 7, 43 f.).

In der Folge entsteht trotzdem keine postindustrielle Wissensgesellschaft, sondern eine industrielle Dienstleistungsgesellschaft. Die Beschäftigung der FacharbeiterInnen sank nicht während einer Krise, sondern diese Entwicklung ist das Ergebnis einer technologischen Umwälzung in der weiterhin wachsenden deutschen Exportindustrie. Die Beschäftigten der Dienstleistungsberufe unterstützen die industrielle Produktion und sind eben nicht von ihr entkoppelt (vgl. Vester 2011: 632 ff.).<sup>47</sup>

Diese strukturellen Veränderungen wirken sich erkennbar auf die Berufsausbildung aus. Das Schulberufssystem, in dem Humandienstleistungsberufe ausgebildet werden, wächst. In der Klassifikation nach Zuständigkeitsbereichen<sup>48</sup> innerhalb des dualen Systems fällt diesbezüglich zunächst nichts auf, denn Industrie und Handel sowie Handwerk bilden noch immer über 85 % aller Auszubildenden aus (vgl. BIBB 2013b: 33). Doch innerhalb dieser Kategorien verschieben sich die Anteile zwischen Auszubildenden in Produktions- und Dienstleistungsberufen zugunsten letzterer. Seit 1995 stieg der Anteil der Neuabschlüsse von Ausbildungsverträgen in den Dienstleistungsberufen von 50,1 % auf 59,2 % in 2011. Gleichzeitig stieg der Anteil der Männer, die einen Dienstleistungsberuf erlernen, sodass das Verhältnis von Männern und Frauen im dualen System sich kaum veränderte; der Anteil der weiblichen Auszubildenden liegt seit Beginn der 1990er Jahre bei etwa 40 % (vgl. BIBB 2013b: 126, 142 ff.).

Die Vermittlung von Angebot und Nachfrage beziehungsweise der Zugang zu Ausbildungsplätzen wird durch die Bewerbungs- und Auswahlpraxis reguliert. Die schulischen Zertifikate (Abschluss und Noten) sowie die Merkmale Geschlecht, Migrationshintergrund und Wohnregion entscheiden maßgeblich über den Erfolg der Jugendlichen bei der Ausbildungsplatzsuche. Das duale System weist nach Vorbildung eine starke Differenzierung auf und ist daher auch für studienberechtigte Jugendliche attraktiv. Die Chancen, einen Ausbildungsplatz zu bekommen, steigen grundsätzlich mit höheren Schulabschlüssen und besseren Noten. „Mit dieser Segmentation von Ausbildungsberufen nach Vorbildungsniveau sind Unterschiede von Einkommen, Sozialprestige, Arbeitsmarkt- und Weiterqualifizierungsmöglichkeiten und Qualität in der Ausbildung verbunden.“ (Büchter 2013: 9) Die oberen beiden und die unteren beiden Seg-

---

47 Vester nutzt zur Darstellung der Beschäftigungsstruktur das Modell von Oesch. Die Berufsgruppen werden nach vier Anspruchsniveaus, drei Arbeitslogiken sowie nach selbstständiger beziehungsweise abhängiger Beschäftigung eingeteilt. Es ergeben sich so 17 Berufsgruppen (vgl. Vester 2011: 634).

48 Die Ausbildungsberichterstattung erfasst sieben Zuständigkeitsbereiche: Industrie und Handel, Handwerk, Öffentlicher Dienst, Landwirtschaft, Freie Berufe, Hauswirtschaft sowie Seeschifffahrt. Diese Klassifizierung orientiert sich an den zuständigen Kammern und sagt wenig über die Ausbildungsberufe aus.

mente stellen de facto getrennte Ausbildungs- und Arbeitsmärkte dar. Gut bezahlte, statu strächtige Arbeit wird maßgeblich durch die Ausbildungsberufe der oberen Hälfte beziehungsweise der oberen beiden Segmente vergeben (vgl. Georg/Sattel 2006: 132 f.).

Bei einem Mangel an Ausbildungsplätzen verdrängen die InhaberInnen der besseren Zertifikate die InhaberInnen der schlechteren Zertifikate, wenn sie bei der Ausbildungsplatzsuche ihre Ansprüche zurücknehmen und sich auf statusniedrigere Ausbildungsberufe bewerben. Das führt insbesondere zu schwierigen Übergängen für HauptschülerInnen und AbgängerInnen, die den Hauptschulabschluss nicht geschafft haben: 70 % der Jugendlichen, die 2010 in das Übergangssystem einmündeten, besaßen maximal einen Hauptschulabschluss. Im Übergangssystem durchlaufen ehemalige HauptschülerInnen durchschnittlich mehr Maßnahmen als Jugendliche mit mittlerem Schulabschluss. Jugendliche mit (Fach-)Hochschulreife absolvieren fast nie berufsvorbereitende Maßnahmen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 103; BIBB 2013b: 101).

Zusätzlich zu den Schulabschlüssen strukturiert das Merkmal Geschlecht die duale Berufsausbildung. Insgesamt beginnen mehr Männer eine Ausbildung. Der Anteil der Frauen in allen dualen Ausbildungen schwankt seit Anfang der 1990er Jahre zwischen 39 % und 41 %. Die Auszubildenden konzentrieren sich jedoch geschlechtsspezifisch in verschiedenen Bereichen: Männer überwiegen in der Seeschifffahrt (91,8 %), der Landwirtschaft (77 %), dem Handwerk (75,3 %) sowie im Bereich Industrie und Handel (59,7 %). Frauen überwiegen in den freien Berufen (93,7 %), der Hauswirtschaft (91,5 %) und im öffentlichen Dienst (64,8 %). Ausbildungsinteressierte Frauen haben eine fast 5 % geringere Chance, tatsächlich einen Ausbildungsplatz zu finden (vgl. BIBB 2013b: 124 ff.). Frauen haben durchschnittlich höhere Schulabschlüsse und nutzen deutlich häufiger das berufsbildende Schulsystem (70 % Frauenanteil) zur Qualifizierung als Männer (vgl. BIBB 2013b: 237). Frauen sind besonders in technisch-gewerblichen Berufen unterrepräsentiert und besetzen überdurchschnittlich häufig anspruchsvolle Ausbildungsplätze in Dienstleistungsberufen in den beiden oberen Segmenten oder aber in einzelnen Berufen im unteren Segment, wie in der Körperpflege, im Verkauf, in der Gastronomie und in der Hauswirtschaft.

Das Merkmal Migrationshintergrund wirkt sich im dualen System negativ auf die Chancen aus, einen Ausbildungsplatz zu finden. Jugendliche mit Migrationshintergrund sind im Verhältnis zur Durchschnittsbevölkerung in dualen Ausbildungen unterrepräsentiert (vgl. BIBB 2013b: 203 ff.). In Kombination mit der schulischen Vorbildung und dem Geschlecht sowie unter Kontrolle sozio-

ökonomischer Faktoren zeigt sich eine systematische Benachteiligung Jugendlicher mit Migrationshintergrund (vgl. Wolf 2013: 223 ff.). Da Faktoren wie die Bildungsaspiration, die Bildungspräferenzen, das Engagement bei der Ausbildungsplatzsuche und die Nutzung von Übergangsmaßnahmen keine Erklärung liefern, liegt der Grund vermutlich in einer diskriminierenden Auswahlpraxis der Unternehmen (vgl. BIBB 2013b: 206).

Ausbildungsmärkte sind größtenteils regionale Märkte. Die Betriebe suchen besonders in der eigenen Region und können auch nur dort effektiv durch Berufsorientierungsangebote proaktiv tätig werden. Auch die StellennachfrageInnen suchen zumeist regional. Die konkrete Ausbildungsmarktsituation stellt sich regional sehr unterschiedlich dar. Dabei können weder generalisierende Aussagen durch den Vergleich der ost- und westdeutschen Bundesländer oder städtischer und ländlicher Regionen getroffen werden. Die Situation ist komplexer: Besonders in Großstädten mit hoher Arbeitslosigkeit und in ländlichen Bezirken mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit fehlen viele Ausbildungsstellen. Während dagegen in ostdeutschen Regionen mit starker Arbeitslosigkeit und in wirtschaftlich dynamischen Gegenden Bayerns und Baden-Württembergs Schwierigkeiten bestehen, alle Ausbildungsplätze zu besetzen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 109).

Trotz der Internationalisierung der Produktion findet Ausbildung fast ausschließlich im nationalstaatlichen Rahmen statt. Die transnationale Mobilität deutscher Auszubildender – verstanden als Anteil der Jugendlichen, der einen Teil der Ausbildung im Ausland absolviert – liegt bei unter 5 % (vgl. BMBF 2015b: online). Trotz der Förderung durch Stipendien im Rahmen des Programms für lebenslanges Lernen der EU liegt die europäische Mobilität im Berufsbildungsbereich deutlich unter dem Wert im Hochschulbildungsbereich, wo über 25 % der Studierenden einen Auslandsaufenthalt absolvieren (vgl. BMBF/DAAD 2013: 2). Als zentrale Mobilitätshindernisse im Berufsbildungsbereich gelten „fehlende Informationen über Austauschmöglichkeiten, fehlende Kontakte zu Unternehmen beziehungsweise berufsbildenden Einrichtungen und unzureichende Fremdsprachenkenntnisse.“ (Bohlinger 2011: 11)

Obwohl formal jede duale Ausbildung einen berufsqualifizierenden Abschluss vergibt, zeigen sich beim Übergang in Erwerbsarbeit deutliche Differenzen hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit, überhaupt einen Arbeitsplatz zu finden, einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz zu finden und einen gut bezahlten Arbeitsplatz zu finden. Diese Differenzen zwischen den Ausbildungsberufen entsprechen den oben vorgestellten Segmenten: AbsolventInnen der kaufmännischen und industriell-gewerblichen Berufe der beiden oberen Segmente sind seltener von Arbeitslosigkeit betroffen, öfter ausbildungsadäquat beschäftigt und

verdienen mehr als AbsolventInnen der handwerklich-gewerblichen und einfachen Dienstleistungsberufe in den unteren beiden Segmenten. Insgesamt waren 2008 ein Jahr nach Abschluss der Ausbildung über 70 % der AusbildungsabsolventInnen erwerbstätig, davon war ein Drittel nicht im gelernten Beruf beschäftigt. Der Bruttoverdienst lag bei etwa 2.000 € monatlich, allerdings ist die Streuung innerhalb der Berufe ausgeprägter als zwischen den Berufen. Das bedeutet, dass die Bezahlung in hohem Maße vom jeweiligen Betrieb abhängt (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 117 ff.).

Das berufliche Bildungssystem umfasst aufbauend auf den Ausbildungen geregelte Fortbildungen mit bundeseinheitlichen Abschlüssen, insbesondere FachwirtIn, BetriebswirtIn, MeisterIn und TechnikerIn. Diese Fortbildungen bereiten auf selbstständige Tätigkeiten in einem eigenen Betrieb sowie auf Leitungsaufgaben in größeren Unternehmen vor. Die staatlich anerkannten Fortbildungen werden wie die Ausbildung durch das BBiG geregelt und als Rechtsverordnungen erlassen. Im Gegensatz zur Ausbildung sind die Fortbildungen weniger klar strukturiert: Es gibt wesentlich mehr separate Regelungen der zuständigen Kammern (2013: 2.850) als bundeseinheitlichen Fortbildungsordnungen (220); die Heterogenität der Träger und Konzepte von Bildungsgängen an zumeist Fachschulen ist höher; die relative Wertigkeit der Fortbildungsabschlüsse und die damit verbundenen Möglichkeiten sind vielfältiger. In vielen Studien werden berufliche Fortbildungen als eine besondere Form zusammen mit anderen beruflichen Weiterbildungsangeboten erfasst; an dieser Stelle ist deshalb nur eine grobe Einordnung der Größenordnung des Fortbildungssystems anhand der abgelegten Fortbildungsprüfungen möglich. Seit 1992 sank die Anzahl der bestandenen Fortbildungs- und Meisterprüfungen bis 2009 von etwa 130.000 auf unter 83.000. Dann stieg der Wert bis 2012 wieder auf knapp 103.000 bestandene Fortbildungs- und Meisterprüfungen (vgl. BIBB 2013b: 374 ff.).

Im Vergleich zu den jährlich 455.000 bis 513.000 bestandenen Abschlussprüfungen in der beruflichen Ausbildung wird deutlich, dass die Weiterbildungsbeteiligung in Form einer beruflichen Fortbildung hoch ist (vgl. BIBB 2013b: 197). Insgesamt besaßen 2011 6,7 % der Erwerbstätigen einen Fortbildungsabschluss. Der Erwerb eines Fortbildungsabschlusses korreliert mit besseren beruflichen Arbeitsbedingungen (vgl. Hall 2014: 19 ff.). Berufliches Lernen endet nicht mit einer abgeschlossenen Ausbildung, diese bildet vielmehr eine notwendige Voraussetzung für unterschiedliche weitere Bildungsetappen; allerdings sind diese Angebote im Vergleich zu den klar strukturierten Studiengängen heterogener, unübersichtlicher und außerhalb des spezifischen Feldes unbekannter.

## 3.8 Europäische Berufsbildungspolitik: Der Kopenhagen-Prozess

Die Entstehung und Entwicklung des Berufsbildungssystems ist vor allem nationale Geschichte, so wie sie in diesem Kapitel bisher beschrieben wurde. Anhand des Kopenhagen-Prozesses wird nun die Herausbildung eines berufsbildungspolitischen Politikfeldes auf europäischer Ebene nachvollzogen. Zum Kopenhagen-Prozess zählen die europäischen Initiativen und Vereinbarungen, die dem 2002 in Kopenhagen von den europäischen BildungsministerInnen vereinbarten Ziel dienen, einen gemeinsamen europäischen Bildungsraum herzustellen. Der Einfluss der europäischen Ebene auf die nationalen Politikprozesse ist dabei schwierig abzuschätzen, da die Umsetzung europäischer Empfehlungen auf freiwilliger Grundlage erfolgt.

Eine europäische oder gar internationale Perspektive ist in der historischen Berufsbildungsforschung unüblich, da sich seit dem 17. Jahrhundert eng verbunden mit der Entstehung der Nationalstaaten deutlich verschiedene Berufsbildungssysteme herausbildeten. Im Kontext des Merkantilismus und vor allem der industriellen Revolution entstanden unterschiedliche Qualifizierungsformen für die neuen Produktionsregime. Greinert unterscheidet in seiner für die deutsche Berufsbildungsforschung prägenden Typologie drei historische Idealtypen europäischer Berufsbildungssysteme: ein marktförmiges liberales Berufsbildungssystem mit möglichst geringen staatlichen Eingriffen in Großbritannien, ein auf staatliche Schulen gestütztes zentralistisches Berufsbildungssystem in Frankreich und ein auf Verbände und staatlich-unternehmerischen Absprachen basierendes korporatistisches Berufsbildungssystem in Deutschland (vgl. Greinert 1999).

Dies führte zu national sehr verschieden regulierten Berufsbildungssystemen in der Industrie und den neuen Handwerksberufen. Die traditionellen Handwerksberufe betraf die moderne Ausdifferenzierung der Berufsbildungssysteme weniger. Dort finden sich bis heute ähnliche Ausbildungsformen und Berufsabgrenzungen in den europäischen Ländern (vgl. Rauner 2007: 39). Das Gleiche gilt für den Hochschulbereich, der sich trotz unterschiedlicher nationaler Entwicklungswege hinsichtlich der Fächerstrukturen und der Studienformen weiterhin stark ähnelt.

Der Tendenz zur nationalen Ausdifferenzierung der Berufsbildungssysteme wirkten mehrere Faktoren entgegen, darunter der internationale Austausch beziehungsweise die Zirkulation von Wissen – schon Kerschensteiner unternahm Anfang des 20. Jahrhunderts Reisen nach Großbritannien und in die USA, um sich über die dortige Berufsbildung und zugleich dort über das deut-

sche Modell zu informieren (vgl. Arnold/Gonon 2006: 134) – sowie die Internationalisierung der Ökonomie.<sup>49</sup> In Europa wirkte nach dem Zweiten Weltkrieg außerdem der politische Integrationsprozess der nationalstaatlichen Differenzierung entgegen. In der 1957 von den meisten westeuropäischen, kapitalistischen Staaten gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) planten die Arbeits- und Wirtschaftsministerien bereits Anfang der 1960er Jahre eine Harmonisierung der europäischen Berufsbildung. Die Umsetzung dieser und ähnlicher Initiativen scheiterte allerdings an nationalen Widerständen. Schließlich wurde 1993 im Vertrag von Maastricht – dem Gründungsdokument der Europäischen Gemeinschaft, aus der 2009 die Europäische Union hervorging – das Subsidiaritätsprinzip im Bereich der Berufsbildungspolitik festgeschrieben (vgl. AEUV: § 166). Diese vertraglich verankerte nationale Zuständigkeit in der Bildungspolitik wurde juristisch als sogenanntes Harmonisierungsverbot interpretiert, da die europäischen Institutionen den EU-Mitgliedsstaaten keine Harmonisierung der nationalen Bildungssysteme vorschreiben dürfen (vgl. Münk 2006: 549).<sup>50</sup>

Trotz dieses Harmonisierungsverbots entwickelte die europäische Bildungspolitik Ende der 1990er Jahre eine Dynamik, die auf nationale Strukturreformen abzielte.<sup>51</sup> Im Vergleich mit anderen Wirtschaftsräumen wie den USA und Japan wurde Ende der 1990er Jahre eine gefährliche Schwäche des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells diagnostiziert. Diese Krisenwahrnehmung spiegelt sich deutlich in der Lissabon-Erklärung wider, die die europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 auf einem Sondergipfel verabschiedeten

49 Allerdings nehmen multinational operierende Unternehmen bis in die Gegenwart auf unterschiedliche nationale Berufsbildungstraditionen Rücksicht. Selbst internationalisierte Produktion innerhalb eines Unternehmens führt nicht dazu, dass in Standorten verschiedener Länder vergleichbare Stellen mit identischen Kompetenzprofilen besetzt werden (vgl. Markowitsch/Becker/Spöttl 2007: 193).

50 Trotzdem entwickelten die EWG 1985 ein System der Entsprechung von beruflichen Befähigungsnachweisen zwischen den Mitgliedstaaten, in dem fünf Niveaustufen ausgewiesen wurden (vgl. Europäischer Rat 1985). 2005 wurde dies durch die ebenfalls fünfstufige Anerkennungsrichtlinie ersetzt (vgl. Anerkennungsrichtlinie 2005). In beiden Fällen wurde keine umfassende Zuordnung aller Abschlüsse vorgenommen, sondern die Entsprechung regulierter Berufe festgeschrieben, um das Recht der BürgerInnen auf Freizügigkeit innerhalb des europäischen Arbeitsmarktes umzusetzen. Es ging aus europäischer Sicht nicht um Bildungs- sondern um Arbeitsmarktpolitik. In beiden Fällen wurden deutsche Berufsbildungs- und Fortbildungsabschlüsse auf den unteren Niveaus 2 und 3 zugeordnet, weil sie nicht als mehrjährige postsekundäre Ausbildung gewertet wurden – eine vergleichbar niedrige Zuordnung deutscher Berufsbildungsabschlüsse wird bei internationalen Klassifikationssystemen wie International Standard Classification of Education (ISCED) vorgenommen (vgl. Hanf 2007: 55; Rauner 2007: 46 ff.).

51 Bereits seit Ende der 1980er Jahre gab es europäische Programme im Bereich der Berufsbildung, die aber nicht auf strukturelle Änderungen in den Mitgliedsländern abzielten (vgl. Fahle/Burger 2010).

(vgl. Europäischer Rat 2000: online). Einer breiteren Öffentlichkeit wurde das alles andere als bescheiden anmutende Ziel der Lissabon-Erklärung bekannt, bis 2010 „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen“ (Europäischer Rat 2000: online; im Original kursiv).

Für die Bildungspolitik bedeutsam wurde die im Dokument enthaltene Krisendiagnostik: Aus Sicht der im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs gelang der Übergang in eine moderne Wissensgesellschaft im europäischen Wirtschafts- und Sozialraum nicht in dem Maße, wie es der Globalisierungsdruck erforderte. Der Bildungsstand der Bevölkerung wurde im internationalen Vergleich als niedrig bewertet, was als ökonomisches und sozialpolitisches Risiko interpretiert wurde. Als Reaktion wurden eine Vertiefung des europäischen Arbeitsmarktes und eine Verbesserung der nationalen Bildungssysteme angemahnt.<sup>52</sup>

In Folge der Lissabon-Erklärung entwickelte die EU als neues Politikinstrument die sogenannte Offene Methode der Koordinierung, um in Politikfeldern wie der Bildungspolitik, die unter das Harmonisierungsverbot fallen, eine gemeinsame europäische Politik zu etablieren. Als Offene Methode der Koordinierung wird dieses Vorgehen bezeichnet, weil keine verpflichtenden Richtlinien erlassen werden – was wegen des Harmonisierungsverbots rechtlich nicht zulässig wäre. Die Mitgliedsstaaten sollen sich stattdessen auf freiwilliger Basis unter Koordination der Europäischen Kommission verpflichten, bestimmte Ziele zu erreichen. Durch die Vereinbarung von Soll-Zuständen, die Implementation eines regelmäßigen Berichtswesens, die Veröffentlichung statistischer Kennzahlen im Vergleich u. a. m. – also durch Maßnahmen, die über den sozialen Mechanismus des Public Shaming Anpassungsleistungen auslösen sollen, wenn Staaten im europäischen Vergleich schlecht beziehungsweise schlechter abschneiden als von der nationalen Öffentlichkeit erwartet – sollen die Staaten zur Umsetzung der auf europäischer Ebene vereinbarten Ziele gedrängt werden (vgl. Bjørnåvold/Coles 2008: 273).

Bei entsprechend der Offenen Methode der Koordinierung gestalteten Politikprozessen werden neben der europäischen und nationalen Exekutive und Legislative sowie den Sozialpartnern weitere Nichtregierungsorganisationen in

---

52 In der Europäisierungsforschung wird von „der doppelten Logik bzw. Dialektik von ‚Vertiefung‘ und ‚Erweiterung‘“ (Bieling/Lerch 2005: 9) gesprochen. Mit Vertiefung ist die zunehmende Integration von Politikfeldern durch die Übertragung von Zuständigkeiten auf die europäische Ebene und eine Harmonisierung von nationalen Gesetzen und Regelungen gemeint. Erweiterung meint die Übertragung des bereits erreichten Integrationsstands auf neue Staaten durch deren Beitritt zur EU oder andere Abkommen im Rahmen der europäischen Nachbarschaftspolitik.



Netzwerken beteiligt.<sup>53</sup> Im Rahmen der Umsetzung der Lissabon-Erklärung ermöglichte die Offene Methode der Koordinierung einerseits die Bearbeitung von Politikfeldern, die nicht unter die europäische Zuständigkeit fallen. Andererseits beabsichtigte die Kommission, die Sozialpartner als Verbündete auf nationaler Ebene für die Umsetzung der Lissabon-Ziele gegen widerstrebende Regierungen zu gewinnen (vgl. Gornitzka 2006: 23).

Die Generaldirektion Bildung<sup>54</sup> der Europäischen Kommission entwickelte als Umsetzung der Lissabon-Ziele eine 2002 verabschiedete bildungspolitische Agenda. In diesem Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ (ET 2010, von „Education and Training 2010“) wurden 13 konkrete bildungspolitische Ziele für den Zeitraum bis 2010 definiert und mit Hilfe von statistischen Zielwerten der Bildungsbeteiligung als sogenannte Benchmarks operationalisiert. Beispiele für solche Benchmarks sind die Schulabbruchsquoten, der Anteil der Studierenden in MINT-Fächern<sup>55</sup> oder auch der Anteil der Bildungsausgaben am BIP (vgl. Europäischer Rat 2002: 20 f.). Mittels einer „dramatic language“ (Gornitzka 2006: 16) wurden außerdem nationale Reformen eingefordert, um die gesetzten Ziele zu erreichen.

Neben dem ET-2010-Programm gab es weitere Impulse für die neue Dynamik der europäischen Bildungspolitik seit Ende der 1990er Jahre: 1999 vereinbarten 29 europäische Staaten mit der Bologna-Erklärung die Herstellung eines europäischen Hochschulraums. Auf dem Gipfel in Lissabon im März 2000 verabschiedete der Europäische Rat außerdem das „Memorandum on Lifelong Learning“, mit dem eine europäische Gesamtperspektive für Bildungspolitik benannt wurde. Lebenslanges Lernen wurde als übergeordnetes Ziel aller Bildungspolitik sowohl als ökonomische Ressource der Europäischen Union als auch als soziale Ressource der BürgerInnen definiert. Dabei wurden formale, non-formale und informelle Lernformen als Teile des lebenslangen Lernens verstanden (vgl. Alheit/Dausien 2010: 713 f.). Das Konzept des lebenslangen Lernens stellt einen politikfeldübergreifenden Entwurf dar, der seitdem zur Begründung unterschiedlicher europäischer Maßnahmen in der Bildungs- und Sozialpolitik dient (vgl. Baron 2007: 85 f.).

---

53 Ein solches Regieren durch relative lose Netzwerke wird auch auf nationalstaatlicher Ebene beobachtet und auf die an betriebswirtschaftlichen Modellen orientierte Reorganisation der öffentlichen Verwaltung zurückgeführt (vgl. Gornitzka 2006: 11).

54 An der Spitze der europäischen Exekutive steht die Europäische Kommission, die vom Europäischen Rat ernannt und vom Europäischen Parlament bestätigt wird. Die Kommission entspricht in etwa einer nationalen Regierung, insofern die KommissarInnen einer Generaldirektion vorstehen wie MinisterInnen einem Ministerium vorstehen.

55 Das Akronym MINT steht für Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik.

Die berufliche Bildung spielte beim lebenslangen Lernen und in der ET-2010-Strategie zunächst gegenüber der schulischen und hochschulischen Bildung kaum eine Rolle beziehungsweise wurde auf die Weiterbildung Berufstätiger reduziert.<sup>56</sup> Der für den Arbeitsbereich „Grundsatzfragen der Internationalisierung“ im BIBB zuständige Georg Hanf erläutert als langjähriger Beteiligter, dass in dieser Situation die Initiative für die Einbeziehung der Berufsbildung in die Umsetzung der Lissabon-Strategie aus Deutschland kam:

„Sehr schnell hat damals das BMBF die Initiative ergriffen, und Handlungsvorschläge für den Bereich der Berufsbildung entworfen [...]. Diese Vorschläge sind dann von Kommission und Rat gemeinsam in die Kopenhagener Erklärung (2002) gegossen worden, die noch heute den Rahmen für die verstärkte Zusammenarbeit in der Berufsbildung bildet.“ (Hanf 2007: 61)

Im November 2002 verabschiedete der Europäische Bildungsrat gemeinsam mit der Kommission die Kopenhagen-Erklärung – daher die Bezeichnung Kopenhagen-Prozess. Äquivalent zum Bologna-Prozess wurde die Herstellung eines europäischen Berufsbildungsraums auf freiwilliger Basis angekündigt. Die Kopenhagen-Erklärung enthält neben allgemeinen Aussagen über die Bedeutung von beruflicher Bildung für eine zukunftsfähige Ökonomie und Gesellschaft die Vereinbarung, dass Arbeitsgruppen bis 2004 Vorlagen für einen gemeinsamen Transparenzrahmen, für ein Kreditpunktesystem für berufliche Bildung sowie für Qualitätssicherungsinstrumente entwickeln sollten (vgl. Europäische Bildungsminister/Sozialpartner/Kommission 2002).

Auf der Nachfolgekonzferenz im Dezember 2004 wurde der Kopenhagen-Prozess mit dem Communiqué von Maastricht durch die BildungsministerInnen und die Kommission fortgeschrieben. Dabei wurden die wichtigsten Projekte im Bereich der europäischen Berufsbildungspolitik benannt; neben EUROPASS, ECVET und ENQA-VET tauchte der spätere EQR erstmals unter diesem Namen als konkretes Ziel auf europäischer Ebene auf:

„Entwicklung eines offenen und flexiblen Europäischen Qualifikationsrahmens, der auf Transparenz und gegenseitigem Vertrauen beruht. Der Rahmen soll als gemeinsamer Bezugsrahmen für die Anerkennung und Übertragung von Qualifikationen dienen, sowohl die berufliche als auch die

---

<sup>56</sup> Das gilt auch noch für den 2004 vorgelegten Fortschrittsbericht zum Arbeitsprogramm ET 2010. Im Bericht wurden vor allem fehlende nationale Schritte bei der Umsetzung der vereinbarten Ziele aufgeführt. Dabei zeigt sich, dass mit guter und qualitativ wertvoller Bildung eigentlich nur Hochschulbildung gemeint war. Berufliche Bildung wurde nur als Weiterbildung im Kontext des lebenslangen Lernens behandelt. Eine berufliche Erstausbildung entsprechend dem deutschen dualen Verständnis wurde im Bericht nicht erwähnt (vgl. Europäische Kommission/Europäische Bildungsminister 2004).

allgemeine (Sekundar- und Hochschul-)Bildung abdecken und hauptsächlich auf Kompetenzen und Lernergebnisse aufbauen. Er soll die Durchlässigkeit der Bildungs- und Ausbildungssysteme verbessern, einen Bezugsrahmen für die Validierung informell erworbener Kompetenzen bieten und zum reibungslosen und effizienten Funktionieren der europäischen, nationalen und sektoralen Arbeitsmärkte beitragen.“ (Europäische Bildungsminister/Sozialpartner/Kommission 2004: 4)

Außerdem wurde 2004 der Kopenhagen-Prozess wie auch der Bologna-Prozess mit dem ET-2010-Programm verknüpft und somit Teil des europäischen Zehnjahresplans für Bildung (vgl. Gornitzka 2006: 27). Der Ende 2004 von Parlament und Rat verabschiedete EUROPASS ist von den anderen Projekten zu unterscheiden, da er als vereinheitlichende Maßnahme bereits bestehende individuelle Qualifikationsdokumentationen verband. Die Grundidee des EUROPASS besteht darin, Informationen über individuelle Lern- und Berufsbiographien zu konzentrieren und transparent darzustellen (vgl. Baron 2007: 76 f., 167). Der EUROPASS umfasst als Portfolio standardisierte Vorlagen für den Lebenslauf, Mobilitätsnachweise, Diplomzusätze, Sprachnachweise und Zeugnis-erläuterungen. So soll die Mobilität von Lernenden und Beschäftigten innerhalb der EU erleichtert werden (vgl. Europäisches Parlament und Rat 2004: 6).<sup>57</sup>

Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR), das European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET) und das European Network for Quality Assurance in Vocational Education and Training (ENQA-VET) – seit 2010 umbenannt in European Quality Assurance Reference Framework for Vocational Education and Training (EQAVET) – sind drei aufeinander bezogene Projekte, die auf strukturelle Änderungen zielen. Der EQR soll alle Qualifikationen in Europa vergleichbar machen, indem sie entsprechend ihrem Outcome einem der acht Qualifikationsniveaus des Rahmens zugeordnet werden. Mittels ECVET sollen Teile von Qualifikationen als sogenannte Units bestimmt und mit Leistungspunkten bewertet werden. Durch ein solches Leistungspunktesystem soll die Vergleichbarkeit der Qualifikationen vereinfacht, die Akkumulation von in unterschiedlichen Kontexten absolvierten Units ermöglicht sowie der Übergang zu anderen Bildungsbereichen erleichtert werden. ENQA-VET beziehungsweise später EQAVET soll den gegenseitigen Austausch der nationalen ExpertInnen über Methoden der Qualitätssicherung fördern und so zu gegenseitigem Vertrauen und hohen Qualitätssicherungs-

---

57 Der EQR/DQR kann als bildungspolitische Fundierung des EUROPASS verstanden werden, indem den Erläuterungen der Zertifikate mit den EQR-Niveaus eine leicht verständliche, werdende Aussage in Form einer Zahl von 1 bis 8 hinzugefügt wird (vgl. AfBFT 2006: 9).

tandards in der beruflichen Bildung beitragen, wodurch wiederum die Anwendung von EQR und ECVEP unterstützt werden soll.

Die drei Projekte des Kopenhagen-Prozesses liefen getrennt voneinander und unterschieden sich in der Form der Umsetzung.<sup>58</sup> Die in der berufsbildungswissenschaftlichen Debatte in Deutschland konstatierte „neue Verbindlichkeit europäischer Berufsbildungszusammenarbeit“ (Rauner/Grollmann/Spöttl 2007b: 8) wurde vor allem bei der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen sichtbar. Deshalb wird der DQR-Prozess in dieser Arbeit als Beispiel für die deutsche Berufsbildungspolitik unter Einfluss europäischer Politiken rekonstruiert. Dabei wird gezeigt, dass Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik als selektives Aufgreifen europäischer Themen im nationalen Rahmen entschlüsselt werden kann, wobei nationale Fragestellungen und dabei insbesondere der Wunsch nach Aufwertung der Berufsbildung gegenüber gymnasialer und hochschulischer Bildung das Vorgehen der Akteure steuerten (vgl. Kapitel 4–7).

Der EQR wurde zunächst auf europäischer Ebene als Meta-Rahmen verabschiedet. Danach entwickelten die beteiligten Staaten eigene nationale Qualifikationsrahmen. Diese nationalen Umsetzungen wurden abschließend mit dem Meta-Rahmen EQR verknüpft und über diesen aufeinander bezogen. Die Entwicklung und Verabschiedung des EQR wird im folgenden Unterkapitel (vgl. Kapitel 3.8.1) ausführlicher dargestellt, da dies den Kontext für den DQR-Prozess bildet.

ECVEP wurde im Gegensatz zum EQR in Deutschland zunächst im Rahmen von politisch unverbindlichen Pilotprojekten erprobt. Das BMBF führte in Deutschland von 2007 bis 2012 die Pilotinitiative „DECVET – Entwicklung eines Leistungspunktesystems in der beruflichen Bildung“ durch, bei der zehn Erprobungsprojekte in unterschiedlichen Branchen gefördert wurden. Der Schwerpunkt lag dabei auf der Fragestellung, wie Übergänge an vier Schnittstellen des Bildungssystems unterstützt werden können (vgl. Reglin/Severing 2012: 9):

- (1) Wechsel aus einer Maßnahme der Berufsvorbereitung in eine duale Berufsausbildung,
- (2) Wechsel des Ausbildungsberufs innerhalb eines Berufsfeldes,

---

58 So wurde bei der Evaluation des EQR darauf hingewiesen, dass es wenig Austausch zwischen den Beteiligten der verschiedenen Entwicklungsprozesse gab und die Ergebnisse des einen Projekts nicht notwendig in die Entwicklung der anderen Projekte einflossen – konkret wurden beispielsweise unterschiedliche Definitionen und Standards entwickelt (vgl. Devaux u. a. 2013: 53 ff.).

- (3) Wechsel aus einer vollzeitschulischen in eine duale Ausbildung,
- (4) Aufnahme einer Fortbildung nach Abschluss einer dualen Ausbildung.

Die beiden mit der wissenschaftlichen Begleitung der Pilotinitiative beauftragten Wissenschaftler stellten angesichts dieser thematischen Ausrichtung der Erprobungsprojekte fest, dass es bei der DECVET-Initiative um nationale Fragestellungen ging:

„In dieser Initiative ging es vor allem um die Nutzung des ECVET-Ansatzes für die Förderung der Mobilität zwischen den verschiedenen Teilbereichen des deutschen Berufsbildungssystems. Intendiert war also eine erste Erprobung europapolitisch initiiert innovativer Gestaltungsansätze im deutschen Berufsbildungssystem. Die Möglichkeiten und Grenzen der Übernahme von bestimmten Strukturmechanismen wurden überprüft. Die grenzüberschreitende Mobilität wurde in diesem Rahmen nicht thematisiert.“ (Frommberger/Reinisch 2013: 3)

Die Thematik der europäischen Mobilität wurde ausgeklammert, weil der eigentlich intendierte Ansatz von ECVET – es sollte eine europäische „Währung für die berufliche Bildung“ (Rauner 2007: 43) geschaffen werden – in Deutschland auf heftige Ablehnung innerhalb des Berufsbildungsbereichs stieß. Das Grundprinzip von ECVET wurde als im Widerspruch zum ganzheitlichen deutschen Berufskonzept stehend abgelehnt. Qualifikationen werden bei ECVET als Konstrukt von Bausteinen oder Teilqualifikationen gefasst, die separat absolviert, zertifiziert und mit Leistungspunkten beziffert werden können. Das duale Ausbildungssystem sieht dagegen eine umfassende Abschlussprüfung der Ausbildung nach einer mehrjährigen betrieblichen Sozialisationsphase und berufsschulischem Unterricht vor. Da eine Akkumulation von Teilleistungen in den Ausbildungsordnungen nicht vorgesehen ist, würden anderswo erworbene Leistungspunkte – sei es im Aus- oder Inland – zu einer nicht gewollten Doppelprüfung führen (vgl. Thomann/Eberhardt 2011: 5).

2009 sprachen das Europäische Parlament und der Rat eine Empfehlung zur Einrichtung eines Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung aus. Trotz dieses gemeinsamen Beschlusses auf europäischer Ebene unternahm die deutsche Seite nach dem Auslaufen der DECVET-Initiative keine weiteren Schritte zur Einführung von Leistungspunkten in der beruflichen Bildung. Stattdessen wurde im Berufsbildungsbericht 2014 gefordert, „die schwerfällige und irreführende ECVET-Punktevergabe im Zuge einer etwaigen Revision abzuschaffen“ (BMBF 2014d: 145). Auch bei der Bewertung von multinationalen Erprobungsprojekten mit deutscher Beteiligung in einem vom BIBB herausgegebenen Sammelband fand „die europäischerseits mit ECVET intendierte Ak-

kumulation von Lernergebnissen und mithin das Prinzip, im Ausland erbrachte Lernergebnisse als eigenständige Qualifikation im Hinblick auf den Erwerb einer Gesamtqualifikation anzuerkennen, in keinem der Beiträge positiv Erwähnung“ (Thomann/Eberhardt 2011: 5). Das deutsche Interesse an ECVET wurde auf eine leichtere Organisation von Auslandsaufenthalten während der Ausbildung reduziert. Das Kernanliegen, ein Leistungspunktesystem einzuführen, wurde bisher nicht ernsthaft verfolgt (vgl. Fabian 2011: 12 f.).

ENQA-VET/EQAVET ist als Netzwerk organisiert und soll die Herausbildung einer Community of Practice der BerufsbildnerInnen auf der europäischen Ebene fördern. Mit der stärkeren Institutionalisierung auf Grundlage einer europäischen Empfehlung wurden seit 2010 in allen beteiligten Ländern nationale Referenzstellen eingerichtet, die den Austausch koordinieren. Die deutsche Referenzstelle DEQA-VET ist beim BIBB angesiedelt und konzentriert ihre Aktivität auf das Bereitstellen von Informationen im Internet sowie die Organisation von Fachkonferenzen zur nationalen und internationalen Vernetzung (vgl. BIBB DEQA-VET o.J.: online; EQAVET Secretariat o.J.: online).

Nachdem mit dem Arbeitsprogramm ET 2010 „erstmalig ein solider Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung festgelegt wurde“ (Europäischer Rat 2009: 2), vereinbarten die Europäische Kommission und der Rat 2009 das Arbeitsprogramm Education and Training 2020 (ET 2020) als Fortsetzung für das nächste Jahrzehnt. Für die europäische Bildungspolitik wurden vier strategische Ziele definiert:

- „1. Verwirklichung von lebenslangem Lernen und Mobilität;
2. Verbesserung der Qualität und Effizienz der allgemeinen und beruflichen Bildung;
3. Förderung der Gerechtigkeit, des sozialen Zusammenhalts und des aktiven Bürgersinns;
4. Förderung von Innovation und Kreativität – einschließlich unternehmerischen Denkens– auf allen Ebenen der allgemeinen und beruflichen Bildung“ (Europäischer Rat 2009: 3).

Das Arbeitsprogramm ET 2020 benannte folgende Benchmarks, die jeder europäische Mitgliedsstaat bis 2020 erreichen soll (vgl. Europäischer Rat 2009: 7):

- Mindestens 15 % der Erwachsenen sollen am lebenslangen Lernen teilnehmen.
- Weniger als 15 % der 15-Jährigen sollen nach den PISA-Kriterien zu den schwachen SchülerInnen zählen.

- Mindestens 40 % der 30- bis 34-Jährigen sollen einen Hochschulabschluss besitzen.
- Mindestens 90 % der 18- bis 24-Jährigen sollen einen Abschluss oberhalb der Sekundarstufe I besitzen.
- Mindestens 95 % der Kinder ab vier Jahren sollen eine Vorschulbildung erhalten.

Im November 2011 wurden zwei Benchmarks für die Mobilität zu Lernzwecken ergänzt (vgl. Europäischer Rat/Europäische Kommission 2012: 14):

- Mindestens 20 % der Studierenden sollen einen Auslandsaufenthalt absolvieren.
- Mindestens 6 % der Auszubildenden sollen einen Auslandsaufenthalt absolvieren.

Der Kopenhagen-Prozess wurde explizit als Teil des Arbeitsprogramms ET 2020 genannt und wird entsprechend bis 2020 fortgeführt. Durch die Projekte des Kopenhagen-Prozesses sollen die übergeordneten europäischen Ziele lebenslanges Lernen und europäische Mobilität gefördert werden. Die „Zusammenarbeit zwecks Verknüpfung der nationalen Qualifikationsrahmen mit dem europäischen Qualifikationsrahmen“ (Europäischer Rat/Europäische Kommission 2012: 70/17) gehörte zu den prioritären Bereichen der Zusammenarbeit im Umsetzungszyklus 2012–2014. Als langfristiges Ziel des Kopenhagen-Prozesses benannten die zuständigen europäischen MinisterInnen und die Europäische Kommission im Kommuniqué von Brügge 2010 eine kontinuierliche Anpassung der Bildungsinhalte an die Anforderungen des sich wandelnden Arbeitsmarktes:

„Wir müssen die Fähigkeit der beruflichen Bildung, auf die sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes zu reagieren, verbessern. Um diese in das Berufsbildungsangebot langfristig zu integrieren, ist es erforderlich, die entstehenden Bereiche und Kompetenzen bzw. Fähigkeiten sowie die Veränderungen bei existierenden Berufen besser zu verstehen. Die beruflichen Standards und (Aus-)Bildungsstandards, mit denen definiert wird, was von dem Inhaber eines Zertifikats oder Diploms erwartet wird, müssen wir zusammen mit den betreffenden Interessenträgern in regelmäßigen Abständen überprüfen.“ (Europäische Bildungsminister/Sozialpartner/Kommission 2010: 2)

Die europäische (Berufs-)Bildungspolitik wurde in Deutschland bis zum Beginn der Weltwirtschaftskrise 2008 tendenziell als Bedrohung des dualen Systems betrachtet. Diese Einschätzung änderte sich im Verlauf der Krise grundsätzlich.

Die vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und anderen europäischen Ländern mit einem großen betrieblichen Ausbildungsanteil führte dazu, dass auf europäischer Ebene die Nachahmung des dualen Ausbildungssystems als Antwort auf die Jugendarbeitslosigkeit propagiert wurde. Die Erhöhung des Anteils von Jugendlichen, die eine betriebliche Ausbildung absolvieren, wurde zu einer der bildungspolitischen Prioritäten der EU (vgl. Europäischer Rat 2013; Ministers of Education 2012).

Diesem von der Arbeitsmarktpolitik abgeleiteten Interesse an Berufsbildungspolitik steht weiterhin das Harmonisierungsverbot für Bildungspolitik entgegen. Aus der rechtlichen Nichtzuständigkeit auf eine reale Nichtbefassung zu schließen, wäre allerdings irreführend. Die europäische Ebene wirkt zwar nicht direkt auf die Berufsbildung ein, allerdings setzt sie gemeinsam mit den Mitgliedsstaaten den Rahmen durch allgemeine Ziele und Benchmarks.

Zusammenfassend ist als Kontext für die Rekonstruktion des DQR-Prozesses festzuhalten, dass in den 2000er Jahren auf europäischer Ebene Bildungspolitik als eigenständiges Politikfeld etabliert wurde, das in nationalen Politikprozessen berücksichtigt wird. Für die Berufsbildungspolitik bildet die gemeinsame europäische Arbeitsmarktpolitik einen wichtigen Bezugspunkt. Es ist aus europäischer Perspektive beabsichtigt, zumindest Transparenz über die Unterschiede zwischen Qualifikationen und Bildungssystemen herzustellen. Eine strukturelle Angleichung der nationalen Berufsbildungssysteme, wie sie im Hochschulbereich mit dem Bologna-Prozess eingeleitet wurde, ist nicht beabsichtigt. Die europäischen Einflussmöglichkeiten wie Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen unterscheiden sich hinsichtlich des Grads ihrer juristischen Verbindlichkeit. Trotzdem können auch unverbindliche Instrumente – wie die EQR-Empfehlung – zu Anpassungsprozessen auf nationaler Ebene führen, da die freiwillige Selbstverpflichtung im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung mit Benchmarks und Berichtsrhythmen einen bürokratischen Handlungsdruck erzeugt (vgl. Bohlinger 2014: 10 ff.). Dabei wurde mit der Kopenhagen-Erklärung „die entscheidende Weichenstellung für die Entwicklung eines europäischen Qualifikationsrahmens für einen europäischen Berufsbildungsraum“ (Rauner/Grollmann/Spöttl 2007a: 321) vorgenommen.

#### 3.8.1 EQR

In diesem Unterkapitel wird die Entwicklung, Verabschiedung und Gestalt des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen rekonstruiert. Im Mittelpunkt steht dabei der Ablauf der Beschlussfassung unter Beteiligung des Europäischen Rats, der Europäischen Kommission und des Europäischen Parla-



ments, der vergleichbar auch bei anderen europäischen Beschlussfassungen stattfindet. Beim EQR-Prozess lassen sich drei Phasen unterscheiden: das Erarbeiten des Entwurfs, die formale Verabschiedung und die Umsetzung:

|                 |  |                         |
|-----------------|--|-------------------------|
| 09/2004         | Kommission setzt EQF-Expertengruppe zur Erarbeitung eines EQR-Entwurfs ein         | Erarbeiten des Entwurfs |
| 12/2004         | Rat verabschiedet Maastricht-Kommuniqué  |                         |
| 07/2005         | Kommission veröffentlicht EQR-Entwurf und startet Konsultation                     |                         |
| 07–12/2005      | Nationalstaaten und Sozialpartner geben insgesamt 125 Stellungnahmen ab            |                         |
| 01–06/2005      | Expertengruppe überarbeitet EQR-Entwurf  |                         |
| 09/2006         | Kommission schlägt Empfehlung vor  | Formale Verabschiedung  |
| 11/2006         | Rat nimmt positiv Stellung   |                         |
| 10/2007         | Europäisches Parlament befasst sich mit Empfehlung und schlägt Änderungen vor      |                         |
| 10/2007         | Kommission akzeptiert Änderungsvorschläge  |                         |
| 02/2008         | Rat akzeptiert Änderungsvorschläge   |                         |
| 04/2008         | Europäisches Parlament und Rat unterzeichnen EQR-Empfehlung                        | Umsetzung               |
| 2006–2011       | EQR-Erprobungsprojekte   |                         |
| 11/2007         | Gründung der EQF Advisory Group zur Koordination der nationalstaatlichen Umsetzung |                         |
| Ab 2010 laufend | Entwicklung der NQR und Verknüpfung mit EQR  |                         |

**Abb. 10:** EQR-Chronologie.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Europäische Rat der BildungsministerInnen und die EU-Kommission beschlossen die Entwicklung des EQR 2004 offiziell mit dem Kommuniqué von Maastricht im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses. Diesen Beschluss bestätigte der Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs im März 2005. Bereits im Herbst 2004 hatte die EU-Kommission eine sogenannte EQF-Expertengruppe<sup>59</sup> mit der Erarbeitung eines ersten Vorschlags beauftragt. Das BMBF entsandte eine Vertreterin in die dreizehn Mitglieder zählende Gruppe.<sup>60</sup> Die

59 Die Abkürzung EQF des englischen Begriffs European Qualifications Framework wird hier teilweise statt der Abkürzung EQR genutzt, weil die Begriffe „EQF-Expertenarbeitsgruppe“ und „EQF Advisory Group“ als feststehende Begriffe in der deutschsprachigen Literatur verwendet werden.

60 In der im Konsultationsdokument veröffentlichten Liste werden unter Anhang 4 die Mitglieder der EQF-Expertengruppe namentlich aufgeführt. Die entsendende Organisation oder deren Tätigkeitsfeld werden dort nicht genannt, was eine Einschätzung der Zusammensetzung der

EQF-Expertengruppe entwickelte unter Zuhilfenahme externer Gutachten einen Entwurf für den Rahmen und die Deskriptoren der Referenzniveaus (vgl. Markowitsch/Luomi-Messerer 2008: 43).

Aus den Ergebnissen dieser EQF-Expertengruppe erstellte die Europäische Kommission ein Konsultationsdokument (vgl. Europäische Kommission 2005). Der Konsultationsprozess startete im Juli 2005 mit der Aufforderung an die zuständigen Ministerien der Mitgliedsstaaten, die Organisationen der Sozialpartner sowie andere thematisch befasste Nichtregierungsorganisationen, bis Ende des Jahres zum nun veröffentlichten Entwurf Stellung zu nehmen. Um den Abgleich der Stellungnahmen zu vereinfachen, enthielt das Konsultationsdokument einen Fragenkatalog zu den Punkten von besonderer Bedeutung für den Konsultationsprozess (vgl. Europäische Kommission 2005: 6). Aus Deutschland wurden zwischen November 2005 und Februar 2006 fünf Stellungnahmen zum Konsultationsdokument abgegeben (vgl. Hanf/Rein 2008: 132):

- gemeinsam von BMBF und KMK,
- von den Unternehmensverbänden,
- vom DGB,
- vom BIBB,
- separat vom BMBF.

Die deutschen Stellungnahmen der Ministerien und Sozialpartner zum Konsultationsprozess ähneln sich in ihrer Grundausrichtung, allerdings sind unterschiedliche Akzentsetzungen erkennbar: Das Grundanliegen des EQR – die Förderung von Transparenz und Mobilität zur Herstellung eines europäischen Bildungsraums – wurde durchgängig unterstützt. Die vorgesehenen acht Niveaustufen wurden als angemessen betrachtet, um alle Qualifikationen abzubilden, allerdings stellte die Anzahl aus Sicht des DGB „gewiss die Obergrenze“ (DGB-Bundesvorstand 2005: 8) dar. Bezüglich der Deskriptoren betonten alle Akteure, dass diese auf dem Konzept der Handlungsfähigkeit beruhen sollten, leicht verständlich und eindeutig sein sollten sowie die nationale Umsetzung nicht determinieren dürften. Die Outcome-Orientierung wurde begrüßt, wobei ergänzende Aussagen über Lernorte in den Niveaudeckriptoren abgelehnt wurden. Stattdessen forderten die Sozialpartner die Berücksichtigung eines Mindestumfangs der durchschnittlich notwendigen Lernzeit zur Erlangung einer Qualifikation (vgl. BDA u. a. 2005: 4) beziehungsweise die Bezugnahme auf domänenspezifische Kompetenzbündel (vgl. DGB-Bundesvorstand 2005:

---

EQF-Expertengruppe erschwert. In den Interviews konnte geklärt werden, dass Karin Kuessner vom BMBF in dieses Gremium entsandt wurde (vgl. Europäische Kommission 2005: 54).

7), um die Zuordnung kleinteiliger Qualifikationen auszuschließen. Grundsätzlich wurde die Outcome-Orientierung von den deutschen Akteuren begrüßt, weil darin die Möglichkeit gesehen wurde, berufliche Qualifikationen auf allen Niveaustufen zuzuordnen, also auch auf den höchsten Niveaus, die nicht exklusiv für hochschulische Qualifikationen reserviert werden sollten. Außerdem forderten die deutschen Akteure, der Einführung des EQR sollte eine Erprobungsphase mit abschließender Evaluation und Revisionsmöglichkeit vorausgehen (vgl. Hanf/Rein 2007: 8 ff.).<sup>61</sup>

Die Europäische Kommission stellte die Auswertung der insgesamt 125 europaweit abgegebenen Stellungnahmen auf einer Konferenz im Februar 2006 zur Diskussion. Im Anschluss überarbeitete eine Gruppe von fünf ExpertInnen – aus Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland und Österreich – gemeinsam mit VertreterInnen der Kommission und des Europäischen Zentrums für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) den EQR-Entwurf entsprechend der Stellungnahmen. Die dabei vorgenommenen Änderungen wurden wiederum den Stakeholdern aller beteiligten Länder mitgeteilt (vgl. Europäische Kommission 2006: 6 f.; Hanf 2007: 63).

Im nächsten Schritt wurde die überarbeitete Version dem Beratenden Ausschuss für Berufsbildung (Advisory Committee for Vocational Training) vorgelegt, der im Juni 2006 eine positive Stellungnahme abgab. Dieser Ausschuss besteht aus VertreterInnen der Ministerien, der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften aus unterschiedlichen Mitgliedsländern.<sup>62</sup> Mit der Zustimmung der Stakeholder eröffnete die seitens der Kommission zuständige Generaldirektion Bildung im September 2006 das Verfahren zur formalen Verabschiedung einer Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung des EQR.

In ihrem Vorschlag begründete die EU-Kommission die Notwendigkeit eines Europäischen Qualifikationsrahmens mit den Mobilitätshindernissen für europäische MigrantInnen durch die fehlende Anerkennung ihrer Lernergebnisse, mit der angestrebten Validierung informell erworbener Qualifikationen, mit der fehlenden Transparenz von Qualifikationen sowie mit der unzureichenden För-

---

61 Der DGB kritisierte in seiner Stellungnahme zudem das Verfahren als solches, weil die Zeitspanne von Juli bis Dezember 2005 für die Konsultation zu kurz bemessen sei und wegen des daraus resultierenden Zeitdrucks keine angemessene Prüfung der Unterlagen gewährleistet sei (vgl. DGB-Bundesvorstand 2005: 2, 7). Den Zeitdruck im Konsultationsprozess bemängelt auch Drexel in ihrem Gutachten für ver.di und IG Metall (vgl. Drexel 2005: 114).

62 Deutschland war durch die BDA, den DIHK, den DGB, das BMBF und die KMK in diesem Ausschuss vertreten. Die BDA- und DGB-VertreterInnen waren zugleich Mitglieder im AK DQR. Der Beratende Ausschuss für Berufsbildung wurde 1963 gegründet und 2004 neu konfiguriert (vgl. Europäischer Rat 2004).

derung des lebenslangen Lernens (vgl. Europäische Kommission 2006: 2 f., 14 ff.). Der Vorschlag sah einen ehrgeizigen Zeitplan vor: Bis 2009 sollten die nationalen Qualifikationsrahmen an den EQR gekoppelt werden und bis 2011 sollte das Niveau auf allen neuen Zeugnissen ausgewiesen werden (vgl. Europäische Kommission 2006: 16). Teil des Vorschlags bildeten Definitionen der zentralen Begriffe<sup>63</sup> sowie zwei Anhänge. In Anhang I wurde die Matrix des EQR mit acht Niveaustufen und ihren jeweiligen Deskriptoren entsprechend der drei Kategorien Kenntnisse, Fertigkeiten und Kompetenz dargestellt. In Anhang II wurden Grundsätze für die Qualitätssicherung in der Aus- und Weiterbildung aufgeführt (vgl. Europäische Kommission 2006: 14–23; Sloane 2008: 45 ff.).

Aus deutscher Sicht führte die Überarbeitung zu einer Verschlechterung der definitorischen Klarheit des Kompetenzbegriffs. Im zur Konsultation vorgelegten EQR-Vorschlag war zwar die fehlende definitorische Stringenz des Kompetenzbegriffs bemängelt worden – im Konsultationsdokument wurde die „Persönliche und fachliche Kompetenz“ in vier Subdeskriptoren unterteilt: „Selbstständigkeit und Verantwortung“, „Lernkompetenz“, „Kommunikationskompetenz und soziale Kompetenz“ sowie „fachliche und berufliche Kompetenz“ (Europäische Kommission 2005: 22). Diese definitorische Unterteilung galt trotz aller Kritik als dem deutschen Konzept der Handlungsfähigkeit recht ähnlich (vgl. Hanf 2007: 58).

Nach der Überarbeitung enthielt die Kompetenzdefinition keine Subdeskriptoren mehr und umfasste lediglich die „Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit“ (Europäische Kommission 2006: 18), was aus deutscher Sicht nur eine Teilmenge der beruflichen Handlungskompetenz beziehungsweise Handlungsfähigkeit darstellt, wie sie beispielsweise dem BBiG zugrunde liegt. Bei der Erarbeitung des deutschen Qualifikationsrahmens entwickelte der AK DQR deshalb neue, vom EQR abweichende Deskriptoren, die auf einer anderen Kompetenzdefinition beruhen (vgl. Kapitel 5.2.3).

Der Vorschlag für die EQR-Empfehlung der Kommission wurde im September 2006 offiziell an das Europäische Parlament sowie den Rat übermittelt. Im Europäischen Parlament befassten sich daraufhin zunächst die zuständigen Ausschüsse mit dem Kommissionsvorschlag, bevor dieser zur Aussprache und Ab-

---

63 Definiert wurden die Begriffe Qualifikation, nationales Qualifikationssystem, nationaler Qualifikationsrahmen, Sektor, internationale sektorale Organisation, Lernergebnisse, Kenntnisse, Fertigkeiten sowie Kompetenz (vgl. Europäische Kommission 2006: 17 f.).

stimmung ins Plenum eingebracht wurde.<sup>64</sup> Bis Mitte 2007 legten folgende Ausschüsse Stellungnahmen und teilweise Änderungsvorschläge vor:

- Ausschuss der Regionen,
- Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss,
- Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten (federführend),
- Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie,
- Ausschuss für Kultur und Bildung,
- Ausschuss für die Rechte der Frau und für die Gleichstellung der Geschlechter.

Das Europäische Parlament verabschiedete die EQR-Empfehlung mit einigen Änderungen nach erster Lesung am 24. Oktober 2007 mit den Stimmen der Fraktionen EPP-ED, PES, ALDE sowie UEN.<sup>65</sup> In der parlamentarischen Aussprache äußerten die RednerInnen der vier größten Fraktionen Zustimmung zu den Zielen des EQR, insbesondere eine größere Mobilität auf dem europäischen Arbeitsmarkt wurde als wichtiges Ziel betont. RednerInnen der linken Fraktion GUE/NGL kritisierten die Verabschiedung des EQR als weiteren Schritt – nach Bologna – zur Unterordnung von Bildung unter Marktanforderungen. RednerInnen der rechten Fraktion IND/DEM äußerten dagegen die Befürchtung, dass durch den EQR die nationale Vielfalt und Eigenständigkeit der Bildungssysteme zerstört würde (vgl. Europäisches Parlament 2007).

Die Kommission stimmte den vom Parlament vorgeschlagenen Änderungen unmittelbar zu. Der Europäische Rat der BildungsministerInnen unterstützte im November 2007 ebenfalls die vorgeschlagenen Änderungen des Kommissionsentwurfs. Am 23. April 2008 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Europäischen Rat offiziell die angepasste Vorlage als Empfehlung zur Ein-

---

64 Eine interaktive Darstellung des Verfahrens mit Links zu allen Dokumenten findet sich online unter dem Vorgangskürzel: „COM (2006) 479“, was für Kommissionsdokument 479 aus dem Jahr 2006 steht: <http://eur-lex.europa.eu> (zuletzt geprüft am 11.10.2014).

65 In der sechsten Legislaturperiode des Europäischen Parlaments (2004–2009) ordneten sich die 732 Abgeordneten bei der Konstituierung folgenden Fraktionen zu beziehungsweise blieben fraktionslos: 288 EPP-ED: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten, 217 PES: Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas, 100 ALDE: Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, 44 UEN: Fraktion Union für Europa der Nationen, 43 GREENS/EFA: Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz, 41 GUE/NGL: Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke, 22 IND/DEM: Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie, 30 Fraktionslos (vgl. Europäisches Parlament o.J.: online).

richtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (vgl. Europäisches Parlament und Rat 2008). Die verabschiedete Version unterschied sich inhaltlich nicht wesentlich vom ersten Entwurf. Neben einer stärkeren Betonung der Mobilität als Ziel des EQR wurden die grundsätzliche Erreichbarkeit aller Niveaus auf verschiedenen Karrierewegen und die Absicht, die Modernisierung des Bildungs- und Ausbildungssystems anzustoßen, ergänzt. Die Definitionen der verwendeten Begriffe (jetzt in Anhang I) sowie die achsstufige Matrix blieben unverändert.

Mit der Verabschiedung der Empfehlung wurde der EQR als Metarahmen verabschiedet. Aber für die Umsetzung war mehr als diese offizielle Verabschiedung auf europäischer Ebene nötig: Um die existierenden Qualifikationen dem EQR zuzuordnen, musste zunächst in jedem Land ein nationaler Qualifikationsrahmen entwickelt und mit dem EQR verknüpft werden. Um die Verknüpfung der nationalen Qualifikationsrahmen mit dem EQR zu koordinieren, wurde im November 2007 die EQF Advisory Group gegründet. Diesem Gremium gehören die VertreterInnen der 28 EU-Mitgliedsstaaten, weiterer acht Nicht-EU-Staaten sowie zwölf internationaler Organisationen als Mitglieder an (vgl. Europäische Kommission o.J.: online). Die EQF Advisory Group sollte unter der Leitung von VertreterInnen der Kommission und Beratung von VertreterInnen des CEDEFOP sowie der European Training Foundation ein abgestimmtes Vorgehen bei der Umsetzung des EQR gewährleisten. Von deutscher Seite wurden eine Vertreterin des BMBF und ein Vertreter der KMK in die EQF Advisory Group entsandt.

In der Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen wurden alle beteiligten Staaten aufgefordert, Nationale Koordinierungsstellen einzurichten. Diese Nationalen Koordinierungsstellen sollten als zentraler Ansprechpartner den Informationsaustausch zwischen der nationalen Ebene und der europäischen beziehungsweise zwischenstaatlichen Ebene gewährleisten. Für die Nationalen Koordinierungsstellen konnten europäische Fördermittel beantragt werden. Außerdem förderte die EU zwischen 2006 und 2011 insgesamt 41 transnationale EQR-Erprobungsprojekte (vgl. Devaux u. a. 2013: 10 f.).

Die von der EU-Kommission beauftragte Evaluation der Umsetzung des EQR stufte den Nutzen der Nationalen Koordinierungsstellen und Erprobungsprojekte als fragwürdig ein. Da ganz unterschiedliche Organisationen von den Nationalstaaten als zuständige Nationale Koordinierungsstellen benannt wurden, zeigten sich große Unterschiede hinsichtlich der Arbeitsschwerpunkte und der ermöglichten Informationsweitergabe (vgl. Devaux u. a. 2013: 31; Lengauer 2011: 132 f.). Bei den Erprobungsprojekten wurde bemängelt, dass die Verbreitung und Anwendung der Erkenntnisse nicht funktionierte. Die Projekter-

kenntnisse blieben nur einem kleinen Kreis bekannt und wurden nicht systematisch auf europäischer Ebene genutzt (vgl. Devaux u. a. 2013: 37, 40).

Die Evaluation zeigte deutlich, dass das wichtigste Instrument der europäischen Governance im EQR-Prozess die EQF Advisory Group war. Dieses Gremium vereinbarte einen Referenzierungsprozess, den alle Nationalen Qualifikationsrahmen (NQR) durchlaufen müssen, um mit dem EQR verknüpft zu werden.<sup>66</sup> In einem ersten Schritt erarbeitete eine Untergruppe zehn Referenzierungskriterien, mittels derer jeder NQR in einem Referenzierungsbericht vergleichbar beschrieben werden sollte. Weitere Untergruppen beschäftigten sich mit Fragen der Qualitätssicherung und Sektorqualifikationen (vgl. Devaux u. a. 2013: 9). Die EQR-Empfehlung enthielt zwei zeitliche Zielvorgaben für den Prozess: Bis Ende 2010 sollten die NQR entwickelt und mit dem EQR verknüpft werden – also den Referenzierungsprozess durchlaufen haben – und bis Ende 2012 sollten die Qualifikationen zugeordnet sein und das EQR/NQR-Niveau auf nationalen Zeugnissen ausgewiesen werden (vgl. Europäisches Parlament und Rat 2008: 3).

Diese Zeitvorgabe wurde nur von wenigen Staaten erfüllt. Bis Ende 2010 durchliefen lediglich Großbritannien, Malta, Irland und Frankreich den Referenzierungsprozess – vier Länder die bereits vor dem EQR-Prozess einen NQR eingeführt hatten; bis Ende 2012 durchliefen weitere zwölf Länder den Referenzierungsprozess, darunter Deutschland; 2013 durchliefen weitere vier Länder den Referenzierungsprozess und 13 weitere befanden sich im Referenzierungsprozess. Ende 2014 hatten 24 Ländern das erste Ziel erreicht und neun Länder wiesen die EQR/NQR-Niveaus in Zeugnissen aus, womit sie auch das zweite Ziel erreicht hatten (vgl. Devaux u. a. 2013: 14; Europäische Kommission 2013: 4 ff.; CEDEFOP 2015: 12). Daraus zog das Evaluationsteam den Schluss:

„The fact that no countries without pre-existing NQFs met the deadline, while all countries remained committed to referencing qualifications systems to the EQF, suggests that the 2010 deadline was unworkable in the absence of an NQF.“ (Devaux u. a. 2013: 14)

Die EQF Advisory Group übte – und übt auch über 2014 hinaus – im Rahmen der Offenen Methode der Koordinierung im EQR-Prozess „soft controll/guidance“ (Devaux u. a. 2013: 40) aus. Da keine harten Sanktionsmittel wie Geldstrafen zur Verfügung stehen, hängt die Wirkung der weichen Kontrolle von der Selbstunterwerfung der Beteiligten unter das Urteil der Gruppe ab. Durch die Mitarbeit in der EQF Advisory Group wurde auf europäischer Ebene

---

<sup>66</sup> Für weiterführende Informationen zum vereinbarten Referenzierungsprozess und dem dadurch angestoßenen Austausch zwischen den beteiligten Ländern vgl. Luomi-Messerer (2011).

gegenseitiges Vertrauen in die Konstruktion und Zuordnung der anderen NQR aufgebaut. Dazu trug auch bei, dass bei sogenannten Peer-Learning-Activities – Veranstaltungen zum gegenseitigen Austausch – Mitglieder der EQR Advisory Group häufig als internationale ExpertInnen in anderen Staaten auftraten (vgl. Devaux u. a. 2013: 61).

Zentrales Ergebnis dieses Kapitels in Bezug auf die Entwicklung des DQR ist, dass die EQF Advisory Group nur mittelbar auf die nationale Entwicklung der NQR Einfluss nahm. Das Bindeglied zwischen dieser europäischen Steuerungsgruppe und dem deutschen Arbeitskreis DQR bildeten die beiden VertreterInnen von BMBF und KMK, die innerhalb des deutschen Kontextes allerdings keine Weisungsbefugnis hatten und allein für die Informationsweitergabe zuständig waren. Neben dem nur mittelbaren Einfluss der europäischen Ebene auf die jeweilige nationale Entwicklung der NQR begünstigte die parallele Arbeit in den verschiedenen Staaten deren Unabhängigkeit, denn außer durch unverbindliche Peer-Learning-Activities war keine weitere Abstimmung bei deren Vorgehen vorgesehen.

## 3.9 Zwischenfazit

Ganz unterschiedliche Bildungsangebote werden in Deutschland als Berufsbildung bezeichnet, ihre Gemeinsamkeit liegt vor allem ex negativo darin, nicht zur sogenannten schulischen oder hochschulischen Allgemeinbildung gezählt zu werden. Was heute warum zum Berufsbildungsbereich in Deutschland gehört, lässt sich anhand der historischen Genese des (Berufs-)Bildungssystems im 19. und 20. Jahrhundert nachvollziehen. Die bis heute wirksamen Grundstrukturen des deutschen Schulsystems wurden durch die preußischen Schulreformen 1808–1819 geschaffen. Die Einführung der Schulpflicht und des Abiturrexamens bilden die beiden zentralen Bezugspunkte zwischen allgemeinbildender Schulbildung, Hochschulbildung und Berufsbildung.

Die Schulpflicht beziehungsweise ein staatlich garantiertes Recht auf Grundbildung unabhängig von Stellung und Herkunft wurde erst Anfang des 19. Jahrhunderts eingeführt und seitdem schrittweise durchgesetzt und ausgeweitet. Heute umfasst die allgemeinbildende Schulbildung je nach Bundesland in Deutschland neun oder zehn Schuljahre in der Grund-/Primarschule und Sekundarstufe I – früher Elementar- und Volksschule genannt. Diese allgemeinbildende Schulbildung wird nicht zur Berufsbildung gezählt. Trotz einer erst mit dem 18. Lebensjahr endenden (Teilzeit-)Schulpflicht, besteht weder ein Recht noch eine Pflicht zum Erwerb von Berufsbildung in Deutschland (vgl. Herkner 2013: 5 ff.).



Vor der Einführung der Schulpflicht besuchte nur ein kleiner Teil der Bevölkerung Schulen. Die ursprünglich äußerst uneinheitlichen höheren Schulen wurden während des 18. und 19. Jahrhunderts zunehmend zum Schultyp Gymnasium vereinheitlicht. Mit der Einführung des staatlichen Abiturrexamens als Abschlussprüfung der Gymnasien im Rahmen der preußischen Schulreformen wurde eine neuhumanistisch ausgerichtete Vereinheitlichung der Lehrpläne angestoßen. Indem das Abitur zugleich die Hochschulzugangsberechtigung verlieh, wurde der Besuch des Gymnasiums zur Voraussetzung für die Ausübung der freien Professionen und höheren Beamtenlaufbahnen. Besonders folgenreich für die Trennung dieser höheren Allgemeinbildung von der Berufsbildung war, dass das Gymnasium nicht nur die Sekundarstufe II umfasste, sondern als grundständige Schule konzipiert wurde. Dies führte zum deutschen „Bildungs-Schisma“ (Baethge 2006): Der exklusive höhere Bildungsweg über das Gymnasium und die Universität wurde strikt von der einfachen Volks- und Berufsbildung getrennt. Erst seit der Öffnung des Gymnasiums für breitere Bevölkerungsschichten durch die Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre wird ein relevanter Teil der Ausbildungsplätze von AbiturientInnen nachgefragt, die kein Studium aufnehmen.

Grundsätzlich wird jede auf das Erwerbsleben vorbereitende, systematische, nichtgymnasiale, auf die Sekundarstufe I – beziehungsweise die Volksschule – folgende Bildung zum Berufsbildungsbereich gezählt. Die verbreitetste Form der Berufsbildung war bis ins 19. Jahrhundert die vormoderne handwerkliche Lehre, bei der die Unterweisung der Lehrlinge durch Mitarbeit im Betrieb erfolgte. In der Industrie entstanden im 19. Jahrhundert neue betriebliche Ausbildungsformen, bei denen neben die Mitarbeit die systematische Unterweisung in Lehrwerkstätten trat. Außerdem existierten unterschiedliche Typen gewerblicher Schulen und Handelsschulen, die berufliche Bildung durch fachsystematischen Unterricht vermittelten.

Zwischen 1890 und 1920 wurde die handwerkliche Lehre durch eine Reihe von sozialpolitisch motivierten Gesetzesänderungen aufgewertet und als übliche Ausbildungsform in den Industriebetrieben eingeführt. Allerdings übernahm die Industrie nicht einfach die vorhandenen handwerklichen Ausbildungsberufe, sondern systematisierte die Ausbildungsinhalte und entwickelte teilweise auch ganz neue Ausbildungsberufe. Durch diese Systematisierung und die Verbindung mit ergänzendem Unterricht an Fortbildungsschulen – später Berufsschulen genannt – entstand das in Deutschland heute dominierende duale Ausbildungssystem. Im Gegensatz zu allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen wurde die Aufsicht und Kontrolle über die berufliche Bildung auf Kammern übertragen und nicht direkt von staatlichen Behörden durchgeführt. Diese politische Steuerungsform wird als korporatistische Selbstverwaltung

durch Unternehmen – später auch unter Mitwirkung der Gewerkschaften – bezeichnet. Rechtlich vereinheitlicht wurde das duale Ausbildungssystem erst 1969 mit dem Berufsbildungsgesetz.

Neben der dualen Ausbildung zählen das Schulberufssystem und das sogenannte Übergangssystem zum Berufsbildungsbereich. Das Schulberufssystem umfasst vollzeitschulische nichtgymnasiale Angebote, die meist auf dem Abschluss der Sekundarstufe I aufbauen. Dies sind vor allem Assistenz-, Gesundheits- und Erziehungsberufe, die durch Landes- oder Bundesgesetze geregelt werden. Unternehmen und Gewerkschaften sind nicht an der politischen Steuerung des Schulberufssystems beteiligt. Zum Übergangssystem zählen Bildungsmaßnahmen, die Jugendliche nach Abschluss der Sekundarstufe I unterstützen sollen, einen dualen oder vollzeitschulischen Ausbildungsplatz zu finden. In solchen Maßnahmen erwerben die Jugendlichen keinen beruflich qualifizierenden Abschluss. Stattdessen wirken diese Maßnahmen als sozialpolitischer Puffer, wenn die Nachfrage nach Ausbildungsplätzen größer ist als das Angebot und die Jugendlichen ohne Ausbildungsplatz nicht direkt als Unglernte eine Beschäftigung aufnehmen.

Neben der beruflichen Erstausbildung und Maßnahmen des Übergangssystems zählen auch Fortbildungen zum Berufsbildungsbereich, wenn sie auf einer anerkannten Erstausbildung aufbauen und zu einem gesetzlich anerkannten Abschluss führen. Fortbildungen werden zum Berufsbildungsbereich gezählt, wenn sie unter den Geltungsbereich des BBiG, der Handwerksordnung (HwO) oder einer Kammerregelung fallen. Alle anderen berufsbezogenen Weiterbildungen werden dagegen zum non-formalen Weiterbildungsbereich gezählt.

Zusammenfassend werden heute in Deutschland Bildungsangebote zum Berufsbildungsbereich gezählt, wenn sie aufbauend auf der schulisch erworbenen allgemeinen Grundbildung spezialisierte Kenntnisse vermitteln, die die Ausübung einer Erwerbsarbeit als qualifizierte Fachkraft ermöglichen. Wenn solche spezialisierten Kenntnisse allerdings an einer (Fach-)Hochschule oder bei einem freien Weiterbildungsträger erworben werden, wird dies nicht zum Berufsbildungsbereich gezählt. Eine vergleichbare Bedeutung im Bildungssystem hat der Berufsbildungsbereich nur in wenigen Nachbarstaaten wie Österreich, der Schweiz und Dänemark. Insbesondere der große Anteil Jugendlicher in Deutschland, die in betrieblichen Ausbildungsverhältnissen einen Beruf erlernen, stellt international eine Ausnahme dar. Diese Unterschiede müssen beim Versuch, mit dem Kopenhagen-Prozess einen europäischen Berufsbildungsraum herzustellen, berücksichtigt werden.

Wenn auf europäischer Ebene von einem Berufsbildungsraum gesprochen wird, der mit dem Kopenhagen-Prozess hergestellt werden soll, dann ist damit

etwas anderes gemeint als im deutschen Kontext: Die Trennung der Bildungsbereiche wird mit Blick auf die ökonomische Verwertung von Bildung potentiell aufgehoben. Die Europäische Union kann aufgrund der vertraglichen Rechtslage keinen direkten Einfluss auf die Strukturen der Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten nehmen. Stattdessen wird Bildung in Abhängigkeit vom Arbeitsmarkt thematisiert. Seit der Lissabon-Erklärung im Jahr 2000 fordert die EU von den Mitgliedsstaaten, die Bildungsanstrengungen zu erhöhen, um so das Wirtschaftswachstum zu fördern.

Ausgehend von den Zielen der Lissabon-Erklärung vereinbarte der Europäische Rat der BildungsministerInnen 2002 in Kopenhagen, einen europäischen Berufsbildungsraum zu schaffen. Damit begann der sogenannte Kopenhagen-Prozess. Der zwischen 2004 und 2008 entwickelte Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen bildet das zentrale Instrument des Kopenhagen-Prozesses. Dem EQR sollen alle arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen in Europa zugeordnet werden. Indem sie acht Niveaus zugeordnet werden, soll Transparenz über deren Wertigkeit hergestellt und damit die Ländergrenzen überschreitende Mobilität erleichtert werden. Dem Anspruch nach erfolgt die Zuordnung allein nach dem Outcome einer Qualifikation. Mit Outcome ist das Lernergebnis eines Bildungsgangs in der praktischen Anwendung gemeint. Der Lernort und die Grenzen zwischen den Bildungsbereichen sind hinsichtlich des Outcomes grundsätzlich irrelevant. Der EQR stellt einen Metarahmen dar. Statt also alle Qualifikationen direkt dem EQR zuzuordnen, forderten der Europäische Rat und das Europäische Parlament die Nationalstaaten mit einer Empfehlung auf, jeweils zunächst einen nationalen Qualifikationsrahmen zu entwickeln und diesem die national vorfindlichen Qualifikationen zuzuordnen. Die Niveaus der nationalen Qualifikationsrahmen sollten dann mit den EQR-Niveaus verknüpft werden, sodass durch die Verknüpfung aller nationalen Qualifikationsrahmen relationale Aussagen über alle europäischen Qualifikationen möglich werden.



## 4 Arbeitskreis DQR – Entstehung und Zusammensetzung

In diesem Kapitel wird die Konstituierung des Arbeitskreises DQR (AK DQR) rekonstruiert. Hinsichtlich der handelnden Akteure gilt zunächst, dass der deutsche Qualifikationsrahmen nicht vom deutschen Staat, sondern innerhalb staatlicher Strukturen entwickelt wurde. Diese Unterscheidung verweist auf die Schwierigkeit, den Staat theoretisch zu fassen.<sup>67</sup> Die Zusammensetzung des Arbeitskreises, seine Größe und der Arbeitsauftrag haben den folgenden DQR-Prozess strukturiert beziehungsweise sind schon Teil des DQR-Prozesses. Die Entscheidung für oder gegen ein bestimmtes administratives Vorgehen und die Einbeziehung oder der Ausschluss bestimmter Akteure in ein Gremium begrenzen die möglichen Ergebnisse. Die Dominanz der Berufsbildung wie auch die prekäre Stellung der Weiterbildung in der folgenden technischen Arbeitsphase und dem politischen Zuordnungsprozess waren hier bereits angelegt.

Der DQR als nationale Umsetzung der europäischen Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen berührte die Zuständigkeiten verschiedener Bundes- und Länderministerien für Bildung und Wirtschaft. Die teilweise später selbst im AK DQR vertretenen ministerial Zuständigen stimmten zunächst innerhalb der föderalistischen Strukturen ab, von wem ein deutscher Qualifikationsrahmen entworfen werden sollte.

*„Und wir haben vereinbart, dass nicht erst der Bund für sich einen Entwurf macht und ebenso die Länder für sich einen Entwurf machen, sondern dass wir gleich gemeinsam starten. Das war, glaube ich, ein ganz wichtiger Punkt. Denn das hat man ja in anderen Verhandlungen durchaus, dass erstmal die jeweiligen Interessengruppen vorüberlegen.“ (AK 2: 36–40)*

VertreterInnen von BMBF und KMK entschieden, für die Erarbeitung des DQR ein Gremium unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) und der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder (WMK) zu gründen. Die für unterschiedliche Bildungsbereiche zuständigen MinisterialvertreterInnen sollten gemeinsam einen Entwurf erarbeiten, ohne dass zuvor die jeweiligen Interessengruppen vorüberlegen, wie die Qualifikationen ihres

<sup>67</sup> Anhand der Genese des modernen Staatswesens weist Pierre Bourdieu nach, dass es zu theoretischen Missverständnissen und zur Verschleierung der tatsächlich wirksamen sozialen Interaktionen von handelnden Subjekten führt, wenn der Staat als handelndes Subjekt konzipiert wird. Das, was vereinfachend als Staat bezeichnet wird, sollte stattdessen als Feld konzipiert werden, das Klassifikationsschemata produziert, die als strukturierende Strukturen den Raum für soziale Kämpfe um den Zugang zu symbolischem Kapital bilden (vgl. Bourdieu 2014: 48, 293).

Bereichs in einem Qualifikationsrahmen abgebildet werden könnten. So wurde vermieden, dass konkurrierende Entwürfe später vereinheitlicht werden müssen. Im nächsten Schritt beschlossen die für Bund und Länder verantwortlichen MinisterialvertreterInnen, weitere Akteure zu beteiligen.<sup>68</sup> Ausgehend vom EQR-Entwurf der EU-Kommission 2005 fasst ein Arbeitskreismitglied die Entstehung und Zusammensetzung des AK DQR im folgenden Interviewausschnitt zusammen:

*„Also zunächst war ja der Anstoß der Kommission. Die hat ja ihren Entwurf eines europäischen Qualifikationsrahmens vorgelegt, 2005 bereits. Und entschieden wurde das dann ja auf europäischer Ebene erst 2008, indem noch die Stellungnahme des Parlaments dazukam. Nichtsdestotrotz war klar, dass in dem Moment, in dem die Bundesregierung schon dem Vorschlag der Kommission zugestimmt hat, jetzt auch die Frage angegangen werden muss, wie der Vorschlag implementiert wird [...]. Daraufhin wurde die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe gegründet und dann war natürlich auch klar, bei der beruflichen Bildung in Deutschland und ihren Konstruktionen, dass das zwar in der Letztverantwortung eine staatliche Aufgabe ist, aber dass es natürlich viele Partner gibt, die ja bis hin zur Zeugnisausstellung auch in unmittelbarer Verantwortung stehen. Und deswegen hat man sich überlegt: Wer sind eigentlich die wesentlichen Akteure? Und dann war auch klar, es gibt im Grunde genommen vier Bereiche, Säulen vielleicht auch: die Allgemeinbildung, die berufliche Bildung, die Hochschulbildung und die Weiterbildung. Von daher war klar, dass wir Verantwortliche für alle Bereiche berufen mussten. Klar, Allgemeinbildung waren natürlich Kollegen aus der KMK. Beruflicher Bereich, so wie er in Deutschland aufgestellt ist, hieß, dass die Sozialpartner – die Wirtschaftsorganisationen und Gewerkschaften – da eine große Rolle spielen. Dann eben die Hochschulseite, das heißt zum Teil eben wiederum KMK-Kollegen wie aber auch die HRK. Und wir haben dann auch gesagt, es ist ja folgerichtig, dass wir auch eine Studierendenorganisation mit dazu nehmen. Und dann eben der Bereich der Weiterbildung, auch durchaus der privaten Weiterbildung. Da ist es natürlich sehr vielfältig, da hat man allerdings nicht so eine klare Interes-*

---

68 Alternative Wege, wie die Erarbeitung von separaten Vorschlägen durch die jeweils zuständigen Behörden oder die Vergabe eines Auftrags an eine Forschungs- beziehungsweise Forschungs-Praxis-Gruppe, wurden damit ausgeschlossen. Zwei nicht gewählte Alternativen zur Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens als Umsetzung des EQR werden mittels eines Ländervergleichs von Dänemark, Österreich und Deutschland sichtbar: In Dänemark wurde eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet, ohne weitere Akteure einzubinden. In Österreich dagegen wurde die Fachöffentlichkeit durch ein Konsultationsverfahren eingebunden und ein Forschungskonsortium zur wissenschaftlichen Begleitung eingerichtet (vgl. Klenk 2013a: 78, 99f.).

*senvertretung. In diesem Bereich gab es die meisten Versuche von Interessenvertretern, Mitglied zu werden, denen wir aber nicht nachgekommen sind. Der Arbeitskreis ist ja ohnehin schon sehr groß mit fünfundzwanzig Personen.“ (AK 2: 28–56)*

Nachdem die Bundesregierung und die Länder dem EQR-Entwurf zugestimmt hatten, war für die VertreterInnen der zuständigen Ministerien bereits vor der offiziellen Verabschiedung des EQR klar, dass *die Frage angegangen werden muss, wie der Vorschlag implementiert wird*. Am 24. Januar 2007 konstituierte sich die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe (B-L-KG), die aus VertreterInnen des BMBF, der KMK, der WMK und BMWi bestand. In der B-L-KG waren alle zuständigen Ministerien beziehungsweise deren Fachabteilungen vertreten, die in der Bildungspolitik die *Letztverantwortung* tragen, also als Verordnungsgeber und Kontrollinstanz zuständig sind. An der Erarbeitung des DQR-Entwurfs sollten allerdings neben den VertreterInnen der Ministerien auch *die wesentlichen Akteure* der vier Bildungsbereiche – Allgemeinbildung, Berufsbildung, Hochschulbildung und Weiterbildung – beteiligt werden.

Zu diesem Zweck wurde mit dem AK DQR ein zweites Gremium als Erweiterung der B-L-KG gegründet.<sup>69</sup> Der AK DQR konstituierte sich bei seiner ersten Sitzung am 18. Juni 2007. Geleitet wurden beide Gremien gemeinsam von einer Vertreterin des BMBF und einem Vertreter der KMK. Die offiziellen Einladungen zur Mitarbeit im Arbeitskreis DQR sprachen das BMBF und die KMK gemeinsam aus. Beabsichtigt war, *Verantwortliche für alle Bereiche* zu berufen. Das Arbeitskreismitglied erklärt, dass sich das im Weiterbildungsbereich schwierig gestaltete, weil dort *nicht so eine klare Interessenvertretung* identifiziert werden konnte wie in den übrigen Bildungsbereichen. Indem sich die MinisterialvertreterInnen dafür entschieden, *Verantwortliche* zu berufen, wurden die Mitglieder des AK DQR als VertreterInnen von Organisationen eingebunden und nicht als – zumindest formal – unabhängige ExpertInnen.

## 4.1 Gründung des Arbeitskreises DQR

Da der EQR eine Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rats darstellt, wurde Deutschland aufgefordert, aber nicht verpflichtet, diese umzusetzen und einen DQR zu entwickeln (vgl. Herdegen 2009: 5 f.).

<sup>69</sup> Christian Förster und Johannes Klenk argumentieren, dass es innerhalb der B-L-KG eine Blockadesituation zwischen Bund und Ländern gab, die durch die Schaffung des größeren Gremiums AK DQR überwunden werden sollte. Worin diese Blockade genau bestand, führen sie nicht aus (vgl. Förster/Klenk 2012: 416). Ich konnte weder in der Literatur noch in den zugänglichen Dokumenten und Interviews Hinweise finden, die diese These stützen; allerdings kann die Existenz einer vorherigen Blockadesituation dadurch nicht ausgeschlossen werden.

Entsprechend des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union kann die Union die Gestaltung der beruflichen Bildung nur unter „striktter Beachtung der Verantwortung der Mitgliedsstaaten“ (AEUV: § 166) unterstützen. Diese Unterstützungsaufgabe wird mit dem Verweis auf die Bedeutung beruflicher Bildung für die wirtschaftliche Entwicklung gerechtfertigt, allerdings sind nur Maßnahmen „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsländer“ (AEUV: § 166) vorgesehen.

*„Ja, ich sag jetzt mal, dass natürlich die europäischen Verantwortlichen auch ein Stück, ja, wie soll ich sagen, ein Stück Weg darin sehen, über DQR und Ähnliches eine gewisse Angleichung in Europa zu erzielen. Obwohl sie es natürlich nicht dürfen. Aber es auf diesen Wegen versuchen, ein bisschen zu bewegen, ist nachvollziehbar und ist ja vielleicht im Sinne des europäischen Gedankens auch nicht völlig falsch.“ (AK 3: 585–589)*

Dieses sogenannte Harmonisierungsverbot der EU bezüglich der beruflichen Bildung wird durch das Vorgehen im Rahmen des Kopenhagen-Prozesses verletzt, wenn versucht wird, *über DQR und Ähnliches eine gewisse Angleichung in Europa zu erzielen*. Obwohl das Arbeitskreismitglied im Agieren der *europäischen Verantwortlichen* eine Überschreitung ihrer rechtlichen Zuständigkeiten sieht, folgt keine Kritik. Stattdessen wird dieses Vorgehen begrüßt, weil es *im Sinne des europäischen Gedankens* geschieht; die europäische Vergemeinschaftung gilt dem Arbeitskreismitglied grundsätzlich als normativ wünschenswert.

*„Aber wenn man es formal sieht, ist es auch deshalb keine Empfehlung mehr, weil eben Bund und Länder dieser Empfehlung zugestimmt haben. Insofern haben wir uns jetzt selbst verpflichtet. Und dann ist es ja mehr als eine Empfehlung. Umgekehrt: Der ganze Prozess in Europa wird ja eben auch bestimmt durch den Rat, also die Mitgliedsstaaten, und wiederum dort auch in Ausschüssen, in denen ja unter anderem dann auch die Sozialpartner und so wieder vertreten sind.“ (AK 3: 620–624)*

Das Arbeitskreismitglied sieht statt der juristischen Freiwilligkeit bei der Umsetzung der europäischen Empfehlung eine – selbst auferlegte – Verpflichtung, nachdem die offizielle Zustimmung einmal gegeben wurde. Der deutliche Verweis des Arbeitskreismitglieds auf die engen Verflechtung der nationalen und europäischen Ebene bei der Entwicklung des EQR durch den Europäischen Rat der Regierungschefs und die europäischen Ausschüsse, *in denen ja unter anderem dann auch die Sozialpartner und so wieder vertreten sind*, bildet innerhalb der geführten Interviews eine Ausnahme. Die meisten Interviewten zeigten eine widersprüchliche Einschätzung gegenüber der Situation, einer auferlegten



Pflicht genügen zu müssen und es doch eigentlich freiwillig zu tun. In folgender Passage wird diese Widersprüchlichkeit deutlich:

*„Letztendlich haben ja BMBF und KMK auch die politische Verantwortung Brüssel gegenüber. Die sind ja nun mal diejenigen, die das umsetzen – müssen nicht, ist eine Empfehlung – aber für die Umsetzung verantwortlich sind.“ (AK 6: 860–863)*

Mit *Brüssel* konstruiert das Arbeitskreismitglied ein externes Gegenüber und blendet so die Mitwirkung der deutschen Ministerien und Verbände innerhalb der europäischen Organisationen aus. Der EQR erscheint in einer solchen Sicht als externer Impuls, auf den alle deutschen Akteure in den Jahren 2006/2007 gemeinsam reagieren mussten.

*„Weil der EQF [englische Abkürzung für EQR] war gesetzt. Das heißt, die Empfehlung an die Mitgliedsstaaten war gegeben. Aber unser Eindruck war, dass es bei der Umsetzung des Europäischen Qualifikation/auf nationaler Ebene, dass es da Spielraum gibt.“ (AK 5: 60–62)*

Aus der Sicht dieses Arbeitskreismitglieds stellte der EQR eine nicht direkt beeinflussbare Setzung dar. Nur bei der *Umsetzung*, also bei der Entwicklung des DQR, gab es *Spielraum*, um deutsche Interessen zu berücksichtigen. Die Mitwirkung deutscher Akteure bei der Entwicklung des EQR wird nicht erwähnt. Hanf, der beim BIBB für den EQR zuständig ist, betont dagegen, dass deutsche Akteure nicht nur mitgewirkt haben, sondern dass die Initiative für die stärkere europäische Koordination der beruflichen Bildung Anfang der 2000er Jahre aus Deutschland – genauer aus dem BMBF – kam und dann die in Deutschland entwickelten Vorschläge „von Kommission und Rat gemeinsam in die Kopenhagener Erklärung (2002) gegossen“ (Hanf 2007: 61) wurden (vgl. Kapitel 3.8). In der Konsequenz wäre die europäische Empfehlung, einen DQR als Teil des Kopenhagen-Prozesses zu entwickeln, ein Spiel über Bande, als das der Politologe Busemeyer die Europäisierungsdebatte in der Berufsbildungsdebatte beschreibt: „Bundesregierung und Teile der Arbeitgeberschaft [versuchen], die Europäisierungsdebatte strategisch zur Umsetzung ihrer Ziele auf nationaler Ebene zu nutzen“ (Busemeyer 2009a: 26). Dieser Einschätzung eines solchen politisch intentionalen oder manipulativen Vorgehens wird auf direkte Nachfrage von einem Arbeitskreismitglied, das selbst in den europäischen Gremien der Sozialpartner mitarbeitete, explizit widersprochen:

*„Aber das war hier nicht der Fall! Das war hier auf keinen Fall. Das ist wirklich von Europa gekommen. Da hat auch Deutschland nicht über Bande gespielt.“ (AK 5: 833 f.)*

In den geführten Interviews finden sich keine Hinweise dafür, dass Arbeitskreismitglieder den DQR auf europäischer Ebene strategisch angeschoben hatten oder davon ausgingen, dass andere Mitglieder entsprechend agierten.

Die Konstruktion des AK DQR begründeten die Arbeitskreismitglieder mit föderalistischen, europäischen und korporatistischen Notwendigkeiten, die sich auch im gewissermaßen zeremoniellen Ablauf der ersten konstituierenden Sitzung des AK DQR wiederfinden: Zunächst begrüßten der Staatssekretär des BMBF, Michael Thielen, die Senatsdirigentin Angelika Hüfner seitens der KMK und Michael Teutsch seitens der Generaldirektion Bildung und Kultur der EU-Kommission die Arbeitskreismitglieder. Diese Einbettung in Landes-, Bundes- und Europapolitik symbolisierte den föderalen und europapolitischen Aufgabencharakter des Arbeitskreises und demonstrierte den Anwesenden, dass das Thema DQR politisch hoch aufgehängt worden war. Im Anschluss an die Eröffnung durch die politischen Repräsentanten, die später selbst nicht am AK DQR teilnahmen, präsentierten drei Mitglieder des Arbeitskreises als Vertreter der Bildungsbereiche Allgemeinbildung, Berufsbildung und Hochschulbildung sowie ein Wissenschaftler ihre Erwartungen und Forderungen an den kommenden Arbeitsprozess. In der Eröffnungsrunde kam kein Arbeitskreismitglied als RepräsentantIn des Weiterbildungsbereichs zu Wort (vgl. AK DQR 2007).

In der ersten Sitzung erläuterte die Arbeitskreisleitung ebenfalls den Status und die geplante Arbeitsweise des Arbeitskreises: Der AK DQR kann keine formellen Beschlüsse fassen, sondern soll „formelle Absprachen auf politischer Ebene“ (AK DQR 2007: 5) vorbereiten. Außerdem erklärte die Leitung des AK DQR das Konsensprinzip zur Arbeitsgrundlage. Entsprechend galten alle Mitglieder prinzipiell als gleichwertig, da das Konsensprinzip gegenüber einem Mehrheitsprinzip partikuläre Interessen stärker berücksichtigt. Da der Konsens sich auf die vertretenen Organisationen beziehen sollte, erhielten die Mitglieder des AK DQR die Funktion von Vermittlern zwischen den Meinungsbildungsprozessen im Arbeitskreis und in den durch sie vertretenen Organisationen, indem sie ständig die laufenden Diskussionen in beide Richtungen rückkoppeln sollten (vgl. AK DQR 2007: 5).

*„Ich sag mal, wenn man als Vertreter in so einem Gremium ist, darf die persönliche Meinung eigentlich keine Rolle spielen. Also, natürlich hat man immer eine persönliche Meinung und im besten Falle deckt die sich auch mit der, die man für seine Organisation vertreten muss. Aber natürlich weiß man, was die Interessen der Organisation sind, und deswegen hat man ja auch die ganzen Rückkopplungsrunden. Und weiß dann auch: bis hierhin und nicht weiter.“ (AK 6: 498–502)*

Der AK DQR ermöglichte einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen Organisationen und stellte kein Expertengremium dar, das einen wissenschaftlich fundierten Vorschlag auf Grundlage der fachlichen Expertise und politischen Meinung der Mitglieder erarbeiten sollte. Zwar deckt sich die *persönliche Meinung* der Arbeitskreismitglieder *im besten Falle* mit den Interessen der Organisation, die die Arbeitskreismitglieder vertreten; falls allerdings ein innerer Konflikt auftritt, *darf die persönliche Meinung eigentlich keine Rolle spielen*. Die Arbeitskreismitglieder vertraten im AK DQR nur Positionen, die von den entscheidenden Organisationen auch unterstützt wurden.

## 4.2 Bildungspolitische Zuständigkeiten

Der AK DQR hat als Gremium keine rechtlichen Befugnisse, bildungspolitische Entscheidungen zu fällen. Da die bildungspolitischen Regelungsbefugnisse komplex verteilt sind, existiert in Deutschland auch sonst kein Akteur oder Gremium mit solchen Befugnissen für alle Bildungsbereiche. Grundsätzlich liegt Bildungspolitik in Deutschland in der Verantwortung der Länder, die die allgemeinbildenden und beruflichen Schulen, die (Fach-)Hochschulen sowie die Erwachsenenbildung gesetzlich beziehungsweise auf dem Verordnungsweg regeln. Um ein Mindestmaß an Einheitlichkeit zu gewährleisten, koordinieren die Länder ihre jeweilige Bildungspolitik mittels der 1948 gegründeten Kultusministerkonferenz. Dort treten die KultusministerInnen im Plenum als höchstem Gremium zusammen, um bildungspolitische Grundsatzentscheidungen zu treffen. Die Entscheidungsfähigkeit der Länder zwischen den Treffen der KultusministerInnen wird durch die Amtschefkonferenz sichergestellt, die stellvertretend ebenfalls entscheidungsberechtigt ist – als Amtschefs werden die politischen Beamten auf Staatssekretärsebene bezeichnet, die die KultusministerInnen vertreten beziehungsweise in deren Abwesenheit das Ministerium/Amt leiten. Vorbereitet werden die politischen Entscheidungen durch verschiedene kontinuierlich arbeitende Ausschüsse der FachreferentInnen wie den Schulausschuss oder dessen Unterausschuss für berufliche Bildung.

In der Berufsbildungspolitik wird der nichtschulische Teil, also die betriebliche Aus- und Fortbildung, durch Bundesrecht geregelt. Dabei liegt die Zuständigkeit maßgeblich beim BMBF, das sich allerdings mit dem Wirtschaftsministerium und je nach Berufsfeld mit weiteren Bundesministerien abstimmen muss. Die Überwachung, die Durchführung von Prüfungen sowie die Weiterentwicklung der betrieblichen Ausbildung werden allerdings von den Bundesministerien weitestgehend an Kammern, Unternehmensverbände als Arbeitgebervertretung und Gewerkschaften als Arbeitnehmervertretung delegiert. Im BBiG (§ 71) werden Kammern als zuständige Stellen für die Berufsbildung benannt –

für handwerkliche Berufe die Handwerkskammer, für nichthandwerkliche Berufe die Industrie- und Handelskammer sowie weitere Kammern für Berufsgruppen in der Landwirtschaft und den freien Berufen. Kammern vertreten als Körperschaften öffentlichen Rechts die Gewerbetreibenden eines geregelten Berufs oder einer Profession; sie sind auf Pflichtmitgliedschaft beruhende Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft, die in ihrer heutigen Form zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingerichtet wurden, um den handwerklichen Mittelstand zu schützen (vgl. Kapitel 3.2).

Sowohl auf Kammerbezirksebene als auch auf Landes- und Bundesebene treffen Berufsbildungsausschüsse, in die Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen paritätisch berufen werden, alle Entscheidungen bezüglich des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung. Die geteilte beziehungsweise delegierte Zuständigkeit von Ländern, Bund und Sozialpartnern in der Berufsbildung erfordert koordinierende Mechanismen, um die betrieblichen und berufsschulischen Ausbildungsanteile zu verknüpfen. Auf Bundesebene ist die wichtigste Instanz dafür der BIBB-Hauptausschuss, in dem sich die genannten Parteien konsensual verständigen. Deren Beschlüsse werden von den zuständigen Ministerien per Verordnung umgesetzt (vgl. Kell 2006: 472 ff.; BBiG: §§ 71–101).

Während also die politische Zuständigkeit für die allgemeinbildenden Schulen und die (fach-)hochschulische Bildung bei den Kultusministerien der Länder liegt, sind für die Berufsbildung neben Länder- und Bundesministerien die zentralistisch organisierten Kammern, Unternehmensverbände und Gewerkschaften politisch verantwortlich. Im Weiterbildungsbereich ist die bildungspolitische Zuständigkeit nicht so eindeutig bestimmbar, da die gesetzliche Regulierung wenig ausgeprägt ist. Eine Vielfalt nichtstaatlicher Akteure bietet in unterschiedlichen Kontexten Lehrgänge an, die zur Weiterbildung gezählt werden. Neben großen Verbänden, wie dem Volkshochschulverband, gibt es unabhängige kleine und mittlere Bildungsunternehmen sowie Institutionen der anderen Bildungsbereiche, wie Kammern und (Fach-)Hochschulen, die berufsbezogene und allgemeine Weiterbildung innerhalb und außerhalb betrieblicher Kontexte anbieten. Viele Bildungsangebote, die nach dem Abschluss der formalen (Aus-)Bildung absolviert werden, finden in wenig geregelten, non-formalen Kontexten statt. Für diese unterschiedlichen Anbieter existiert keine anerkannte Dachorganisation, die legitim für den ganzen Bildungsbereich sprechen könnte (vgl. BMBF/KMK 2013: 14 ff.).

### 4.3 Beteiligte Akteure

Die Zusammensetzung des Arbeitskreises hinsichtlich der Mitgliederzahl und der relativen Verteilung nach Bildungsbereichen wurde gemeinsam durch die

Leitung der Abteilung Strategien und Grundsatzfragen des BMBF und die Leitung der Kommission für Europäische und Internationale Angelegenheiten (EuKiA) der KMK bestimmt.

*„Also beispielsweise die Einbindung von Stakeholdern. Das ist im deutschen Prozess ja relativ einfach gewesen. Ich glaube wohl, dass aber auch in Deutschland gerade im Bereich der beruflichen Bildung ist es ja auch, ja, Tradition. Ist ja hier nicht so, dass das Ministerium einfach alles bestimmt und dann ist das so. Und bei uns ist es auch so, dass die Stakeholder, also sagen wir jetzt mal Gewerkschaften und und/also die Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen, dass die auch reklamieren, sie wollen auch daran mitarbeiten. Ja? Alles andere würden die gar nicht akzeptieren.“ (AK 9: 173–178)*

Bei der Berufung der Mitglieder des AK DQR sollten die *Stakeholder* berücksichtigt werden, die im jeweiligen Bildungsbereich Verantwortung tragen und deren Mitwirkung für die erfolgreiche Umsetzung von Beschlüssen notwendig ist. Für die drei Bereiche Berufsbildung, Hochschulbildung und Allgemeinbildung konnten problemlos die politisch letztverantwortlichen Institutionen bestimmt werden. In der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe waren alle als zuständig benannten VertreterInnen der Bundes- und Länderexekutive vertreten. Dieses Gremium wurde deshalb in einem weiteren Schritt um die relevanten nichtstaatlichen Akteure erweitert. Im BIBB-Hauptausschuss existierte bereits eine Arbeitsgruppe zum Thema EQR und ECVET, aus deren Mitgliedern die VertreterInnen der Berufsbildung im AK DQR berufen wurden.

*„Kam dann irgendwann [2006/07] die Anfrage des BMBF aus der Abteilung 1 BMBF, Strategie: Ob man mal vorstellig werden könnte in der BIBB-Hauptausschuss-AG zum Stichwort EQR-Prozess. [...] Kam dann also ein Mitarbeiter und der wollte/der/der/der in/wollte uns dann da informieren, was das ist. Und dann haben wir den erstmal gefragt, ob er jetzt mal wüsste, wo er wäre. Ich kann mir/Wir haben auch nachher sehr gut mit ihm zusammengearbeitet, aber die erste Sitzung war so ein bisschen konfrontativ. Wir haben gesagt: Kann ja wohl nicht wahr sein jetzt. Wir arbeiten da schon fast zwei Jahre dran, jetzt kommen die da an und wollen uns jetzt erstmal erklären was EQR heißt. Sozu/Also ist jetzt etwas überspitzt, aber so war es im Grunde. Ja. Und dann ab dem Zeitpunkt war dann auch der Bund sehr aktiv mit dabei. Ist dann auch im BIBB-Gremium dann auch eingestiegen. Hat einen Vertreter geschickt.“ (AK 11: 126–140)*

Die VertreterInnen der Berufsbildung waren durch ihre mehrjährige Vorarbeit in der BIBB-AG DQR gut mit dem Thema EQR/DQR vertraut. Die Anfrage des BMBF, im AK DQR mitzuarbeiten, führte zunächst zu einem Affront, da der

*Mitarbeiter* des BMBF scheinbar das bereits existierende Fachwissen unterschätzt hatte. Das Arbeitskreismitglied stellt heraus, dass danach *der Bund* durch *einen Vertreter* in die BIBB-AG DQR eingebunden wurde. Die Einbindung der VertreterInnen der Berufsbildung in den AK DQR wird nicht erwähnt. Es wurden vier VertreterInnen der Gewerkschaften, vier VertreterInnen der Unternehmensverbände beziehungsweise Kammern sowie ein Vertreter des BIBB in den AK DQR berufen.

*„Es ist ein frappierendes Missverhältnis, rein zahlenmäßig. Sie haben auf der einen Seite zehn Leute von Berufs- und Sozialpartnern, die die Berufsbildung vertreten, und ein bis zwei Leute gegenüber, die die Hochschulen [vertreten].“ (AK 12: 221–223)*

Dass nur *ein bis zwei Leute* die *Stakeholder* des Hochschulbereichs im AK DQR vertraten, kritisiert dieses Arbeitskreismitglied als *frappierendes Missverhältnis* gegenüber dem Berufsbildungsbereich. Ob in den Sitzungen tatsächlich nur *ein bis zwei Leute* des Hochschulbereichs anwesend waren oder ob es sich hier um eine dramatisierende Schilderung handelt, konnte mit dem zugänglichen Material nicht geklärt werden. Nach der online veröffentlichten Mitgliederliste des AK DQR gab es zwar deutlich weniger Mitglieder, die dem Hochschulbereich zugeordnet werden können als dem Berufsbildungsbereich, aber das Verhältnis ist weniger drastisch: Es wurden zwei VertreterInnen der Hochschulrektorenkonferenz (HRK), ein Vertreter des freien Zusammenschlusses von studentInnenschaften (fzs) und eine Vertreterin der Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland berufen. Außerdem war eine Vertreterin des Wissenschaftsrats in den ersten Jahren ebenfalls Arbeitskreismitglied. Der Wissenschaftsrat beendete die Mitarbeit im AK DQR Ende 2010, nachdem der Entwurf für den DQR fertiggestellt worden war. Es liegt weder eine Stellungnahme des Wissenschaftsrats zu diesem Schritt vor, noch ist eine Reaktion der Leitung des AK DQR bekannt. Die Vertretung des Hochschulbereichs im AK DQR verkleinerte sich durch den Rückzug des Wissenschaftsrats, da kein neues Mitglied berufen wurde.

Die Weiterbildung angemessen zu repräsentieren, war für BMBF und KMK erklärtermaßen schwierig, weil keine einheitliche Interessenvertretung des Bildungsbereichs existiert.<sup>70</sup> In den AK DQR wurden Vertreter zweier Verbände – der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und des Rats der Weiterbildung – berufen. Allerdings wurden diese als Vertretung des Bildungsbereichs nicht von allen anderen Organisationen beziehungsweise Verbänden der Weiterbildung akzeptiert; so kam es zu Anfragen weiterer Akteure des Weiterbildungsbereichs, die eigene VertreterInnen in den AK DQR entsenden wollten. Mit Verweis auf die Größe des Arbeitskreises lehnte die Leitung des Arbeitskreises alle derartigen Anfragen ab (vgl. Kapitel 4). Diese Entscheidung wurde von den Mitgliedern des Arbeitskreises trotz einzelner Kritik grundsätzlich akzeptiert.

*„Wobei da natürlich auch die ganzen privaten Weiterbildungsanbieter da sehr interessiert dran waren. Also in dem Arbeitskreis DQR war ja eigentlich nur die VHS vertreten, die sehr stark für diese Gruppe gesprochen hat. Wobei wir da auch immer gesagt haben: Das ganze Thema betriebliche Weiterbildung ist ein Arbeitgeberthema, also von daher müssen da eigentlich auch Bildungszentren der Wirtschaft besser abgebildet werden.“ (AK 6: 309–313)*

Eine angemessene Repräsentation der Weiterbildung wird von diesem Arbeitskreismitglied bezweifelt, da wesentliche Akteure, wie beispielsweise die Bildungszentren der Wirtschaft, nicht vertreten waren. Auf solche Kritik an einer nicht ausreichenden Repräsentation der Weiterbildung als einer der vier Bereiche des Gesamtbildungssystems wurde im Laufe des DQR-Prozesses mit einer veränderten Bestimmung dessen, was als Weiterbildung bezeichnet wird, reagiert.

70 Einen Eindruck von der Vielfältigkeit des Weiterbildungsbereichs vermittelt der gemeinsam von BIBB und DIE durchgeführte Weiterbildungsmonitor, der die Entwicklung dieses Bildungsbereichs mittels jährlicher Erhebungen erforscht. 2012 wurden insgesamt 14.500 Weiterbildungsanbieter erfasst und nach folgenden Typen zusammengefasst (vgl. Koscheck/Weiland/Ditschek 2013: 8):

44 % Private Einrichtungen

15 % Volkshochschulen

15 % Einrichtungen gesellschaftlicher Großgruppen (Kirchen, Parteien, Gewerkschaften, Verbände, Vereine, Stiftungen)

10 % Wirtschaftsnaher Einrichtungen (Kammern, Innungen, Berufsverbände)

7 % Berufliche Schulen

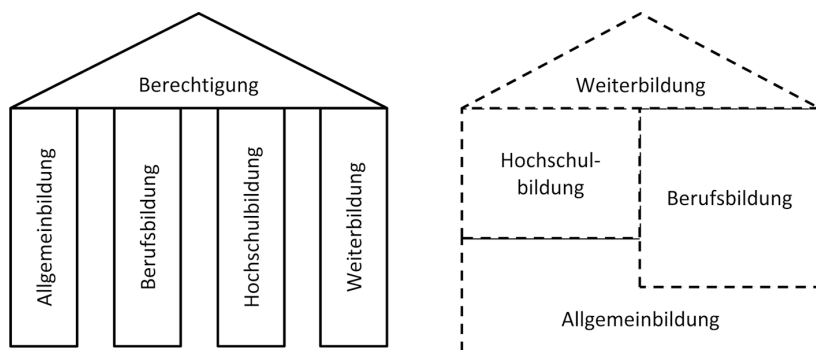
5 % Betriebliche Bildungseinrichtungen

3 % (Fach-)Hochschulen und Akademien

2 % Sonstige

*„Grundsätzlich ist es so, dass Weiterbildung irgendwie ja auch allen Bildungsbereichen zugeordnet ist. [...] Die Formulierungen in den Dokumenten heißen auch oft: die Allgemeinbildung, die berufliche Bildung, die Berufsschulbildung, jeweils unter Einschluss der Weiterbildung. Also Weiterbildung wird da weniger als noch ein Bereich gesehen, als vielmehr etwas, was überall mit dazugehört.“ (AK 7: 397–401)*

Weiterbildung wurde von einem eigenständigen Bildungsbereich zu einem Querschnittsthema erklärt, das die anderen drei Bildungsbereiche mit abdecken. Diese Uminterpretation dessen, was mit Weiterbildung im DQR-Prozess eigentlich gemeint ist, bleibt *irgendwie* vage. Es wurden im AK DQR zwei verschiedene Logiken der Darstellung des Bildungssystems nebeneinander verwendet, ohne sie explizit zu benennen und in eine konsistente Systematik zu integrieren oder sich für eine Logik zu entscheiden. Die beiden Logiken können anhand der von den Interviewten wiederholt benutzten Begriffe *Säulen* und *Bereiche* sichtbar gemacht werden, indem das sprachliche Bild graphisch dargestellt wird:



**Abb. 11:** Zwei konkurrierende Logiken des Bildungssystems.

Quelle: Eigene Darstellung.

In der linken Abbildung steht jede Säule für sich, wodurch die institutionelle Form des Bildungssystems in den Blick gerät. Eine Säule stellt in diesem Bild ein abgeschlossenes Bildungsteilsystem dar, das unter der exklusiven Verantwortung bestimmter Akteure funktioniert und am Ende zu Berechtigungen führt: Allgemeinbildung wird von den Ländern verantwortet; Berufsbildung wird von den Sozialpartnern, Bund und Ländern verantwortet; Hochschulbildung wird durch die Länder, die Selbstverwaltung der Hochschulen und den Bund verantwortet; Weiterbildung funktioniert als kaum regulierter Markt kommerzieller oder gemeinnütziger Bildungsanbieter ohne klare politische Verantwortung.



Im Gegensatz dazu werden in der rechten Abbildung in der Logik der aufeinander aufbauenden Teilbereiche die Bildungsbereiche entsprechend den möglichen individuellen Bildungsbiographien konzipiert, sodass die Übergänge zwischen den Bildungsbereichen klarer sichtbar werden: Im Bereich der Allgemeinbildung verläuft der Weg von der Primarschule in die Sekundarschule, danach über eine Ausbildung im Berufsbildungsbereich oder ein Studium im Hochschulbildungsbereich in die Berufstätigkeit. Weiterbildung umfasst dann alle anschließenden Angebote für bereits Berufsqualifizierte.

Diese Gegenüberstellung der Logiken verweist auf verschiedene Aspekte des Bildungssystems, die in der Praxis untrennbar zusammenhängen und auch sprachlich nur schwer konsistent auseinandergehalten werden können. Ausgehend von der Logik der Säulen, an der sich die VertreterInnen von BMBF und KMK bei der Berufung der Arbeitskreismitglieder orientierten, ist die Vertretung der Allgemein-, Berufs-, Hochschul- und Weiterbildung im AK DQR in der Tabelle 12 aufgeschlüsselt.

| Organisation  | Anzahl der Vertretenden | Bildungsbereich  |               |                  |               |
|---|-------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
|   |                         | Allgemeinbildung | Berufsbildung | Hochschulbildung | Weiterbildung |
| <b>Ministerien/B-L-KG</b>                                     | <b>13</b>               |                  |               |                  |               |
| BMBF  | 5                       |                  | ✓             | ✓                |               |
| KMK   | 6                       | ✓                | ✓             | ✓                | ✓             |
| Bundesministerium für Wirtschaft und Energie                  | 1                       |                  | ✓             |                  |               |
| Wirtschaftsministerkonferenz                                  | 1                       |                  | ✓             |                  |               |
| <b>BIBB</b>   | <b>1</b>                |                  | ✓             |                  |               |
| <b>Unternehmensverbände</b>                                   | <b>4</b>                |                  |               |                  |               |
| Bundesvereinigung der Dt. Arbeitgeberverbände                 | 1                       |                  | ✓             |                  |               |
| Deutscher Industrie- und Handelskammertag                     | 1                       |                  | ✓             |                  |               |
| Kuratorium der Dt. Wirtschaft für Berufsbildung <sup>71</sup> | 1                       |                  | ✓             |                  |               |
| Zentralverband des Dt. Handwerks                              | 1                       |                  | ✓             |                  |               |

71 Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung, vertreten durch den Handelsverband Deutschland.

| Organisation   | Anzahl der VertreterInnen | Bildungsbereich  |               |                  |               |
|--|---------------------------|------------------|---------------|------------------|---------------|
|  |                           | Allgemeinbildung | Berufsbildung | Hochschulbildung | Weiterbildung |
| <b>Gewerkschaften</b>  | <b>4</b>                  |                  |               |                  |               |
| dbb beamtenbund und tarifunion <sup>72</sup>                 | 1                         |                  | ✓             |                  |               |
| Deutscher Gewerkschaftsbund                                  | 1                         |                  | ✓             |                  |               |
| Industriegewerkschaft Metall                                 | 1                         |                  | ✓             |                  |               |
| ver.di – Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft                | 1                         |                  | ✓             |                  |               |
| <b>Hochschulen</b>   | <b>4</b>                  |                  |               |                  |               |
| freier Zusammenschluss von studentInnenschaften              | 1                         |                  |               | ✓                |               |
| Hochschulrektorenkonferenz                                   | 2                         |                  |               | ✓                |               |
| Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in Deutschland | 1                         |                  |               | ✓                |               |
| <b>Weiterbildung</b>   | <b>2</b>                  |                  |               |                  |               |
| BAG Freie Wohlfahrtspflege <sup>73</sup>                     | 1                         |                  |               |                  | ✓             |
| Rat der Weiterbildung <sup>74</sup>                          | 1                         |                  |               |                  | ✓             |
| <b>Sonstige</b>  | <b>3</b>                  |                  |               |                  |               |
| Bundesagentur für Arbeit                                     | 1                         |                  | ✓             |                  | ✓             |
| Experte, FH Osnabrück  | 1                         |                  |               | ✓                | ✓             |
| Experte, Universität Duisburg-Essen                          | 1                         |                  | ✓             |                  |               |

**Abb. 12:** Anzahl der VertreterInnen der Verbände/Organisationen im AK DQR und deren Zuordnung zu Bildungsbereichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>72</sup> dbb beamtenbund und tarifunion, vertreten durch den Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen/Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen.

<sup>73</sup> Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., vertreten durch den Deutschen Caritasverband e. V.

<sup>74</sup> Rat der Weiterbildung, vertreten durch den Deutschen Volkshochschulverband.

Obwohl die VertreterInnen des BMBF und der KMK nicht eindeutig einem Bildungsteilsystem zugeordnet werden können, wird die relative Verteilung zwischen den Bildungsbereichen deutlich: Im AK DQR ist der Berufsbildungsbereich am stärksten repräsentiert; mehr als die Hälfte der 31 Mitglieder können der Berufsbildung zugeordnet werden. Die Allgemeinbildung wird allein von der KMK vertreten, also von höchstens sechs VertreterInnen. Neben den VertreterInnen von KMK und BMBF können fünf Mitglieder der Hochschulbildung und vier Mitglieder der Weiterbildung zugeordnet werden.<sup>75</sup> Bis auf die zwei Experten, die hauptberuflich als Professoren an Universitäten beschäftigt sind, wurden alle Mitglieder des AK DQR in ihrer Funktion als OrganisationsvertreterInnen und insofern als deren InteressenvertreterInnen ins Gremium berufen.<sup>76</sup> Die Experten wurden entsprechend ihres Arbeitsgebiets zugeordnet, da sie nicht als Vertreter des Hochschulbildungsbereichs teilnahmen.

*„Es geht um gegenseitiges Vertrauen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen.“ (AK 9: 283–284)*

Die Zusammensetzung des AK DQR sollte *Vertrauen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen* herstellen und so eine breite Akzeptanz der dort zu erzielenden Ergebnisse sichern. Gegenseitiges Vertrauen der Institutionen – auf Englisch „Mutual Trust“ – gilt in der internationalen Forschung als Voraussetzung zur erfolgreichen Einführung von Qualifikationsrahmen (vgl. Gehmlich 2009: 32).

Mit der Entscheidung, den DQR-Prozess durch die Repräsentation und Mitwirkung gesellschaftlicher Organisationen zu legitimieren, wurde zugleich auf andere mögliche Legitimitätsressourcen politischer Prozesse wie Öffentlichkeit, Parlamentarismus oder Wissenschaftlichkeit verzichtet. Die VertreterInnen der zur Teilnahme aufgeforderten Organisationen werden durch dieses Vorgehen vor die Wahl gestellt, mitzuwirken oder sich der Mitwirkung zu verweigern.

*„Und das ist ja auch immer so eine Entscheidung, wenn man angefragt wird für so einen Prozess, wo man sich am Anfang nicht so ganz sicher ist, wo geht das hin. Da man fragt: Ist es besser, ich halte mich von vornherein raus und kann dann hinterher im Zweifel kritisieren? Oder gehe ich rein, um das*

<sup>75</sup> Die Zuordnung erfolgt auf Grundlage der auf der DQR-Homepage ([www.deutscherqualifikationsrahmen.de](http://www.deutscherqualifikationsrahmen.de)) veröffentlichten Mitgliederliste (vgl. Anhang 5). Nach dem Relaunch der DQR-Homepage am 24. April 2014 ist diese Mitgliederliste nicht mehr öffentlich zugänglich. Es findet sich stattdessen eine aktualisierte Übersicht.

<sup>76</sup> Darin unterscheidet sich der AK DQR von anderen berufsbildungspolitischen Gremien – beispielsweise wurden 2006 die Mitglieder des Innovationskreises berufliche Bildung „als Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens aufgrund ihrer besonderen Kompetenz in der beruflichen Bildung und damit nicht zwangsläufig als Repräsentanten ihrer jeweiligen Institutionen berufen.“ (Innovationskreis berufliche Bildung 2007: 2)

*Schlimmste, in Anführungszeichen, zu verhindern? Aber dann muss ich eben auch mit den Ergebnissen leben und die im Zweifel auch vertreten können. Das ist immer so eine/Bei den ganzen Gremien immer so eine schwierige Frage, die man sich am Anfang einfach stellen muss.“ (AK 6: 838–844)*

Durch die Einbeziehung in einen Arbeitskreis werden Organisationen als gesellschaftlich relevanter Akteur anerkannt und gegebenenfalls aufgewertet, außerdem erhalten sie die Möglichkeit, ihre Interessen durch inhaltliche Mitarbeit einzubringen. Allerdings birgt eine solche Entscheidung auch Risiken, da *am Anfang nicht so ganz sicher ist, wo geht das hin*. Die Mitarbeit in einem Arbeitskreis bedeutet auch, dass man *mit den Ergebnissen leben und die im Zweifel auch vertreten können* muss. Aus Sicht des Arbeitskreismitglieds geben Organisationen durch die Entscheidung für die Mitarbeit in Gremien die Option auf, Beschlüsse glaubwürdig zu kritisieren und unter Umständen sogar zu blockieren.

*„Das ist das Problem: Wenn man Verantwortung übernimmt, dann kann man hinterher nicht mehr so ganz entfliehen. Und das ist, glaube ich, auch das Gute, dass wir eben zu Konsenslösungen kommen, weil wir dann alle nicht mehr hinterher was anderes sagen können.“ (AK 3: 330–333)*

Die Mitarbeit im AK DQR wurde so mit der Zeit immer mehr zur Mitverantwortung, weil alle Ergebnisse als *Konsenslösungen* nach außen kommuniziert wurden. Das Konsensprinzip sollte verhindern, dass Organisationen *hinterher was Anderes sagen können* und sich von den Entschlüssen distanzieren. Die zur Mitarbeit aufgeforderten Organisationen mussten sich im Vorhinein entscheiden, ob sie mitgestalten wollen und dann auch die Ergebnisse mittragen oder ob sie dem Prozess fernbleiben, um ihn von außen unabhängig kritisieren zu können. Dieses Dilemma erlebten insbesondere die DGB-Gewerkschaften, die letztlich drei VertreterInnen in den AK DQR entsandten.

*„Drexel-Gutachten, vor allen Dingen von IG Metall und ver.di. Das hat so die Diskussion innerhalb der Gewerkschaften, denke ich auch, 2006/2007 bestimmt. Aber wir haben dann auch ganz, auch ganz nüchtern auch überlegt, dass wir gesagt haben: Wir müssen aufpassen, weil wir nicht wissen, welche Dynamik dieser Qualifikationsrahmen entwickelt, dass wir uns hier ins Abseits stellen und sagen: Wir wollen damit nichts zu tun haben. Und dann nachher da irgendwelche Ergebnisse rauskommen, die auch Entwicklungsmöglichkeiten von Kolleginnen und Kollegen auch möglicherweise benachteiligen könnten.“ (AK 5: 52–57)*

In einem Gutachten für IG Metall und ver.di beurteilte Ingrid Drexel die möglichen Folgen der Europäisierung der Berufsbildung durch EQR und ECVET als Gefahr für die deutsche Berufsbildung, da die „Modularisierung der Ausbildung und [die] Zerschlagung des Dualen Systems“ (Drexel 2005: 12) drohten.<sup>77</sup> Den Gewerkschaften wurde in diesem Gutachten empfohlen, eine Umsetzung des EQR in Deutschland zu verhindern. Insofern ist die Teilnahme der DGB-Gewerkschaften am AK DQR durchaus nicht selbstverständlich gewesen und durch die Sorge erklärbar, sich sonst *ins Abseits* zu stellen. Die Gewerkschaften „haben ihre Bedenken nicht zuletzt deshalb hintangestellt, [...] weil sie eingesehen haben, dass es besser ist, eine Entwicklung mitzugestalten als abseits zu stehen.“ (Weiß 2012: 45) Die Erfahrung, im berufsbildungspolitischen *Abseits* zu stehen und vom regulären Spielverlauf ausgeschlossen zu sein, haben die Gewerkschaften seit der Agenda-Politik Anfang der 2000er Jahre gemacht: Gewerkschaftliche VertreterInnen weigerten sich, an Ausbildungspakten und der Neuordnung zweijähriger Berufe mitzuwirken. Statt dadurch Entwicklungen zu verhindern, verloren sie jedoch politischen Einfluss (vgl. Busemeyer 2012: 39 f.).<sup>78</sup>

Die anderen teilnehmenden Organisationen haben die Verweigerung der Mitarbeit nicht erwogen. Die meisten in den AK DQR entsandten VertreterInnen zählen in den jeweiligen Organisationen zur höheren administrativen Ebene; es sind AbteilungsleiterInnen oder ReferentInnen, die als Sachverständige für den jeweiligen Bildungsbereich in der eigenen Organisation fungieren. Die meisten haben aufgrund ihrer Tätigkeit bereits umfangreiche Erfahrungen in anderen Gremien gesammelt.

## 4.4 Räume der Vorbereitung

Bei der Untersuchung des AK DQR wurden sehr bald weitere Gremien sichtbar, die als Räume der Vorbereitung funktionieren – wie die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe und die BIBB-AG DQR.<sup>79</sup> In allen entsendenden Organisationen existierten mehr oder weniger institutionalisierte Formen des Austauschs;

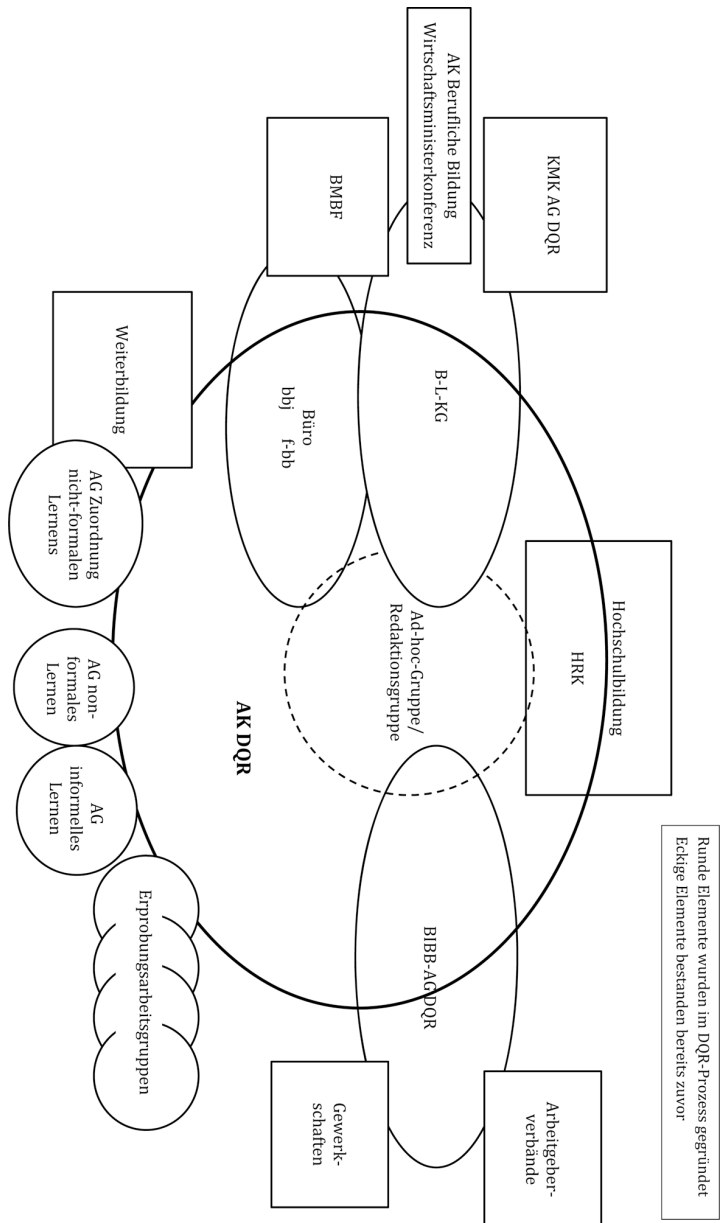
77 Die Vorannahmen von Drexel, die zu dieser Grundsatzkritik am EQR führten, sind allerdings fragwürdig, da in dem Gutachten von einer „traditionellen Form des Berufs“ ausgegangen wurde, „die faktisch in Deutschland schon längst an Bedeutung verloren hat“ (Meyer 2006: 9).

78 Ende 2014 gab der DGB die Verweigerung gegenüber den Ausbildungspakten auf und unterzeichnete gemeinsam mit Unternehmensverbänden und Ministerien die „Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015 – 2018“ (vgl. BMWi u. a. 2014).

79 Klenk bezeichnet diese Gremien als „Räume der inhaltlichen Vorbereitung“ (Klenk 2013b: 51). In der hier vorgenommenen Analyse zeigt sich, dass diese Gremien nicht nur der inhaltlichen, sondern ganz allgemein der Vorbereitung dienen.

das können Berichtspflichten gegenüber Vorgesetzten oder auch regelmäßig tagende Arbeitskreise in den einzelnen Organisationen sein. Außerdem stimmten sich die meisten Mitglieder gemeinsam mit einem Teil der anderen Arbeitskreismitglieder in externen Gremien ab und verabredeten dort ein gemeinsames Vorgehen im AK DQR.

Die Arbeitskreismitglieder vertraten also im AK DQR in externen Gremien entwickelte und abgestimmte Positionen, die den Interessen der entsendenden Organisationen entsprachen; und sie stimmten sich wiederum mit diesen externen Gremien ab, bevor sie Kompromissen zustimmen. Der AK DQR war kein offener politischer Raum, in dem deliberativ, das heißt allein auf Grundlage der gemeinsamen Diskussion und der inhaltlichen Arbeit der Mitglieder ein deutscher Qualifikationsrahmen entwickelt wurde. Durch die verschiedenen Räume der Vorbereitung wurde ein größeres politisches Feld in die Entwicklung und Deutung des DQR einbezogen. In der folgenden Abbildung 13 wird dieses Feld grafisch dargestellt; dort sind die wichtigsten Gremien eingezeichnet, die im DQR-Prozess von Bedeutung sind. Gremien, die erst während des DQR-Prozesses gegründet wurden, werden als runde Elemente und bereits zuvor bestehende Gremien als eckige Elemente dargestellt. Die ministeriellen Gremien sind links und die Gremien der Sozialpartner rechts abgebildet. Die vom AK DQR selbst initiierten Arbeitsgruppen während der Erprobungsphase und Arbeitsgruppen bezüglich des non-formalen und informellen Lernens, in die Arbeitsprozesse ausgelagert wurden, sind unten abgebildet. Überschneidungen von Elementen verdeutlichen personelle Überschneidungen, wobei die Größe der Schnittflächen keine Analogieschlüsse auf die Anzahl der personellen Überschneidungen ermöglicht. Bildlich gesprochen entstand der Konsens des AK DQR durch Entscheidungsprozesse in Richtung Zentrum. Die partikularen Meinungen verschiedener Organisationen wurden in den Räumen der Vorbereitung abgestimmt und in Richtung Zentrum immer weiter synthetisiert.



**Abb. 13:** DQR als Feld.  
*Quelle: Eigene Darstellung.*

Die zuständigen Länderministerien stimmten sich zunächst intern innerhalb eigener Arbeitsgruppen ab. In der KMK AG DQR klärten dann die zuständigen VertreterInnen der Kultusministerien ihre Positionen. Je nach Fragestellung wurden die Amtschefkonferenz, die Kommission für Europäische und Internationale Angelegenheiten, der Schulausschuss beziehungsweise dessen Unterausschuss für Berufliche Bildung hinzugezogen, da die Verknüpfung der verschiedenen Bildungssysteme zusammen mit der europäischen Dimension den DQR innerhalb der KMK zu einem Querschnittsthema macht. Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder hatte ebenfalls einen eigenen Arbeitskreis, um die Mitsprache in der beruflichen Bildung zu koordinieren. Eine vergleichbare Koordination beim Thema DQR als Querschnittsthema fand innerhalb des BMBF zwischen den nach Bildungsbereichen getrennten Abteilungen statt, die sich bei internen Arbeitstreffen abstimmten. Gemeinsam stimmten sich KMK, BMBF, WMK und BMWi in einem nächsten Schritt in der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe ab (vgl. BMBF/KMK 2013: 64 f.). Solche Prozesse können relativ langwierig sein, weil die Arbeitsfortschritte und Entscheidungsvorschläge den politisch Verantwortlichen auf dem gleichen Weg – in umgekehrter Richtung – kommuniziert werden mussten. In der Praxis flossen die Informationen ständig hin und her; der Informationsfluss konnte dabei leicht ins Stocken geraten, wenn ein Gremium auf die Entscheidungsfindung eines vorgelagerten Gremiums warten musste.

*„Die Bund-Länder-Gruppe ist nach wie vor; Gestaltsteuerung macht BMBF und KMK. Und der AK DQR, da sind wir drin und die anderen drin. [...] Aber vom/von der Hierarchie her ist es ein Unterschied. Und letztendlich ist die Bund-Länder-Gruppe die Steuerungsgruppe, die das Heft des Handelns offiziell in der Hand hat.“ (AK 11: 177–181)*

Die Bund-Länder-Koordinierungsgruppe hatte aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *das Heft des Handelns offiziell in der Hand*. Die übrigen Mitglieder des AK DQR wurden von den VertreterInnen von Bund und Ländern berufen und auch nach der Konstituierung des AK DQR agiert die B-L-KG *nach wie vor* prozesssteuernd, indem dort die Arbeitskreissitzungen vorbesprochen und geplant wurden.

Auf Seiten der Unternehmensverbände und Gewerkschaften gab es ähnliche Strukturen hinsichtlich des institutionellen Aufbaus und der Gruppengröße innerhalb des AK DQR. Allerdings lag der inhaltliche Schwerpunkt der Koordinierung eindeutig in der beruflichen Aus- und geregelten Fortbildung und nicht zwischen Bildungsbereichen.

*„Weil das KWB ist ja immer nur dann auch autorisiert, wenn es den Rückhalt der Organisation hat. Das heißt, die Abstimmungsprozesse im KWB*



*setzen die Abstimmungsprozesse in den jeweiligen Mitgliedsorganisationen [voraus]. Die Hauptausschüsse vom ZDH, vom DIHK, von der BDA. [...] Das war dann auch eine wichtige Aufgabe dieses Gremiums: Immer auch diese Interaktion und Kommunikation mit den Verbänden, mit den eigenen Organisationen zu führen. [...] Also das fing im KWB an, wurde dann aber auch Thema im BIBB-Hauptausschuss und wir haben dann, genau, eine BIBB-Hauptausschuss-AG DQR/EQR, EQVET gegründet.“ (AK 11: 102–110)*

Die am AK DQR teilnehmenden vier VertreterInnen von Unternehmensverbänden koordinierten sich gemeinsam im Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) und nutzten dieses Gremium für die *Interaktion und Kommunikation mit den Verbänden*. Die Unternehmensverbände hatten das KWB 1970 als „Koordinierungseinrichtung der Wirtschaft für die berufliche Bildung“ (vgl. KWB 2014: online) gegründet, um gegenüber Bundesregierung und KMK sowie gegenüber den Gewerkschaften abgestimmte Positionen zu vertreten. Analog stimmten die drei VertreterInnen der DGB-Gewerkschaften ihre Positionen zunächst untereinander ab – allerdings wurde dafür nicht eigens ein Gremium gegründet, sondern der Austausch fand informell statt. Seitdem der DQR *auch Thema im BIBB-Hauptausschuss* geworden war, vermittelten dort in einem nächsten Schritt die Unternehmensverbände und Gewerkschaften ihre Positionen. Zu diesem Zweck wurde Mitte 2006 die BIBB-AG DQR des Hauptausschuss gegründet.<sup>80</sup> Geleitet wurde die BIBB-AG DQR gemeinsam vom Vertreter des ZDH, der die Unternehmensverbände im DQR-Prozess koordinierte, und vom Vertreter des DGB, der die Gewerkschaftsseite koordinierte.

*„Also das war jetzt aus Sicht, glaube ich, Arbeitgeber oder auch Gewerkschaften, war das ja positiv, dass man bei dem Thema eigentlich auch immer an einem Strang gezogen hat. Also wir hatten jetzt nie Konflikte [...] Und das hat, glaube ich, auch teilweise den Arbeitskreis DQR teilweise überrascht, weil es ja/weil man ja irgendwie schon erwartet, dass gerade dann auch Gewerkschaften und auch Arbeitgeber vielleicht mal divergierende Positionen haben. Aber bei dem Thema DQR, sowieso in der Berufsbildung gibt es, wenn es jetzt nicht gerade um Ausbildungsmarktzahlen geht oder so, da gab es eigentlich nie große Differenzen.“ (AK 6: 524–530)*

<sup>80</sup> Die Abkürzung BIBB-AG DQR wurde für in dieser Arbeit eingeführt. Innerhalb des BIBB wird sie als „Arbeitsgruppe DQR/ECVET des BIBB-Hauptausschusses (HA)“ bezeichnet. „Am 9.3.2006 setzte der HA in seiner Sitzung 1/2006 eine Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Beitrags aus Sicht der Berufsbildung zur Gestaltung eines NQR (NQR=Nationaler QR) ein; diese trat erstmals am 26.6.2006 als AG NQR zusammen. Seit März 2007 firmiert sie als AG DQR/ECVET, nachdem dies in der HA-Sitzung vom 8.3.2007 so beschlossen worden war. Die AG besteht nach wie vor und widmet sich einschlägigen Fragestellungen.“ (Auskunft des BIBB per E-Mail vom 28.05.2014)

Die Koordination von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden funktionierte so gut, dass es *den Arbeitskreis DQR teilweise überrascht* hat. Das Arbeitskreismitglied erklärt die überraschende Harmonie damit, dass es bezüglich der Berufsbildung *eigentlich nie große Differenzen* zwischen den Unternehmensverbänden und Gewerkschaften gibt; diese agierten innerhalb des DQR-Prozesses als Sozialpartner. Die VertreterInnen der Sozialpartner – die sich im BIBB auch mit den VertreterInnen der KMK und des BMBF für Berufsbildung abstimmten – haben *immer an einem Strang gezogen*. Die BIBB-AG DQR konzentrierte die gesellschaftliche Macht der Sozialpartner, da deren VertreterInnen auf die materiellen Ressourcen der vertretenen Institutionen und auf deren symbolische Ressourcen, die sich aus deren gesellschaftlicher Relevanz ergeben, zugreifen konnten. Die geballte Macht der Unternehmen und Gewerkschaften als zentrale Akteure der ökonomischen Sphäre wurde so als kaum zu überschätzendes symbolisches Kapital in das bildungspolitische Feld transferiert.

Die Hochschulbildung hatte keine vergleichbaren Gremien zur internen Koordination. Die drei beziehungsweise bis 2010 vier im AK DQR vertretenen Organisationen stimmten sich nicht geregelt miteinander ab. Vielmehr versuchte die Hochschulrektorenkonferenz qua institutionellen Auftrags, die Interessen der verschiedenen Hochschulen zu koordinieren.

*„Die Meinungsbildung innerhalb der Hochschuleseite. [...] HRK [ist] da drin. Es gibt natürlich andere Hochschulgruppierungen, wie der Hochschulverband, der Zusammenschluss der universitären Professoren, der Hochschullehrerbund, heißen sie glaube ich, der Zusammenschluss der Fachhochschulprofessoren. Die sind aber alle nicht da drin im Arbeitskreis DQR. Wir [...] treffen uns regelmäßig, aber nicht gerade häufig, vielleicht zweimal im Jahr, mit den Vorsitzenden der Fakultätentage und Fachbereichstage und da geht es immer um den DQR. Wenn wir das Thema nicht anbringen, dann bringen die es an, weil die sehr kritisch die Entwicklung verfolgen. Die sind nahe an der Studiengangsgestaltung und arbeiten zum Teil mit sektoralen Qualifikationsrahmen. Und sind sich deswegen der Abgrenzung zu dem entsprechenden, wenn es eines gibt, so wie zum Beispiel bei den Erziehern, dem entsprechenden Bereich in der beruflichen Bildung sind sie sich bewusster als unsere typische Mitgliederklientel, nämlich die Präsidenten und Rektoren der Universitäten. Für die ist der DQR einfach in ihrer Alltagsarbeit nicht präsent, deswegen ist es mitunter schwierig, sie für das Thema zu begeistern. Aber der Druck kommt von unten aus den Hochschulen. Die lassen da nicht locker. [...] Wir geben es in unser Präsidium und dann entscheidet das Präsidium, ob es sich zu irgendwas positionieren will und klärt das dann mit der Mitgliederversammlung, also dem Plenum der*

*HRK, ab. Und dann kann man sagen: HRK hat so und so gesprochen. Eventuell in dringenden Fällen würde wahrscheinlich auch das Präsidium der HRK ohne Rücksprache mit der Vollversammlung, mit der Mitgliederversammlung, agieren. Aber das ist der Verfahrensweg.“ (AK 12: 233–251)*

Innerhalb des Hochschulbildungsbereichs fanden nur relativ selten, *vielleicht zweimal im Jahr*, Treffen statt, auf denen die VertreterInnen der HRK im AK DQR sich mit den stark am DQR interessierten *Vorsitzenden der Fakultätentage und Fachbereichstage* austauschen konnten. Entscheidungen mussten allerdings durch das Präsidium der HRK vorbereitet und vom Plenum getroffen werden. Die dort vertretenen *Präsidenten und Rektoren der Universitäten* zeigten wenig Interesse am Thema DQR. Andere Verbände des Hochschulbildungsbereichs wie der Deutsche Hochschulverband oder der Hochschullehrerbund waren *alle nicht da drin im Arbeitskreis DQR*. Auf Seiten der Hochschulbildung existierten keine Räume der Vorbereitung, die einen kontinuierlichen Informationsfluss zwischen den Verbänden und dem AK DQR ermöglichen. Im Weiterbildungsbereich stellt sich die Situation nochmals anders dar.

*„Weil es natürlich auch so ist, dass bei uns in der Weiterbildung die Diskussion um den DQR noch nicht mit einer einheitlichen Meinung abgeschlossen hat. [...] Das ist auf unserer Seite, auch mit dem Deutschen Institut [für Erwachsenenbildung], in dieser Form nicht möglich. Also die Ressourcen sind schon unterschiedlich verteilt [...]. Da müssen wir zum Teil auch in Eigenregie etwas machen. Ohne Unterstützung. Zum Teil projektförmig gibt es einige in unseren Bereichen, die sich mit dem Thema befasst haben. Und dort auch Projekte durchgeführt haben und die Arbeitsergebnisse dann auch der Community zur Verfügung stellen. [...] Also das ist sicherlich nicht so gut aufgestellt, wie eben, wie im beruflichen Bereich. Das ist klar, dass da die Weiterbildung sich ein bisschen schwerer tut.“ (AK 13: 254–273)*

Da es keine Dachorganisationen gibt, die autoritativ für alle Weiterbildungsanbieter sprechen könnten, vertraten die beiden Arbeitskreismitglieder nur den Teil des Weiterbildungsbereichs, der in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege und dem Rat der Weiterbildung zusammengeschlossen ist. Statt klar definierter formaler Abstimmungsprozesse in externen Gremien wurde eine Meinungsbildung innerhalb der *Community* angestrebt. Mitte 2014, als das Interview geführt wurde, war diese *Diskussion um den DQR noch nicht mit einer einheitlichen Meinung abgeschlossen*. Die während des DQR-Prozesses gegründeten Arbeitsgruppen zum non-formalen und informellen Lernen (vgl. Kapitel 5.1.2) sowie die Arbeitsgruppe zur Zuordnung nicht-formalen Lernens (vgl. Kapitel 6.1.6) fungierten für die Weiterbildungsbereich als Räume der Vorbereitung, da dort eine größere Zahl weiterer VertreterInnen

von Weiterbildungsanbietern und -verbänden Positionen abstimmen und gemeinsame Vorschläge in den AK DQR einbringen konnte.

Neben den Arbeitsgruppen zu nicht-formalem Lernen initiierte der AK DQR während der Erprobungsphase vier Arbeitsgruppen, in denen Zuordnungsvorschläge für berufsqualifizierende und berufsvorbereitende Qualifikationen innerhalb jeweils einer Branche entwickelt wurden. In diesen Arbeitsgruppen wurden zusätzliche Akteure aus der Praxis und Wissenschaft in den Arbeitsprozess eingebunden, weshalb sie zugleich als Teil der Öffentlichkeitsarbeit verstanden wurden. TeilnehmerInnen der Erprobungsarbeitsgruppen wirkten innerhalb der Fachöffentlichkeit als Multiplikatoren für das Thema DQR. Als Räume der Vorbereitung fungierten diese Erprobungsarbeitsgruppen nicht, da die Mitglieder nicht als OrganisationsvertreterInnen agierten, sondern als Sachverständige versuchten, den DQR-Entwurf anzuwenden (vgl. Kapitel 5.1.2).

Im Zentrum der Abbildung 13 ist die Ad-hoc-Gruppe eingezeichnet. Sie fungierte innerhalb des AK DQR als Raum der Vorbereitung für die VertreterInnen der verschiedenen Bildungsbereiche.

*„Also, dieses/die so komisch formulierte Redaktionsgruppe oder Ad-hoc-Gruppe ist/Im Nachhinein war das eigentlich das entscheidende politische Steuerungsgremium, weil da sind ja genau die Leute gewesen, die die einzelnen Akteure/einzelnen Akteursgruppen repräsentieren. Und da hat dieser enge Dialog stattgefunden – auch zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften, Ministerien und KMK. Und da wurden dann eigentlich die wichtigen Dinge dann auch besprochen [...] und vorbereitet. Also man könnte sagen, das ist eigentlich so die Vorbereitungsgruppe für den AK DQR.“ (AK 5: 786–791)*

Die Ad-hoc-Gruppe bestand im Kern aus jeweils einem Vertreter oder einer Vertreterin der *einzelnen Akteursgruppen*: BMBF, KMK, Unternehmensverbände, Gewerkschaften und HRK; genauer bestand die Ad-hoc-Gruppe aus den beiden LeiterInnen der B-L-KG, den beiden Leitern der BIBB-AG DQR sowie einem HRK-Vertreter. Weitere Arbeitskreismitglieder wurden je nach Fragestellung bei Bedarf hinzugezogen. In diesem kleinen Gremium wurden die in den verschiedenen Räumen der Vorbereitung abgestimmten Positionen synthetisiert, weshalb *das eigentlich das entscheidende politische Steuerungsgremium* war. Der Status dieses Gremiums war unklar und seine Funktionsweise blieb für die nicht beteiligten Arbeitskreismitglieder intransparent.

*„Ich vermute, dass diese Gruppe sich irgendwann mal tatsächlich ad hoc zusammengefunden hat, auf Zuruf beim ersten Mal. Und im Grunde ist es jetzt fast schon ein institutionelles Gr/lein institutionalisiertes Gremium. Wenngleich irgendwo nicht/nicht richtig formal erfasst – sag ich mal so.*

*Also es hat/Es ist eine informelle/Also es ist im Grunde ein informelles System. Zumindest so verstehe ich es, diese Ad-hoc-Gruppe. Also sie hat ja nicht die Kompetenz, aber im Grunde werden dort Entscheidungen vorbesprochen, die Zustimmung von den vermeintlichen großen Playern eingeholt und so weiter.“ (AK 13: 365–371)*

Obwohl *im Grunde ein informelles System*, fungierte die Ad-hoc-Gruppe in der Wahrnehmung dieses Arbeitskreismitglieds *de facto* als *ein institutionalisiertes Gremium*. Das Gremium arbeitete informell, insofern es keine *Kompetenz* besaß, Entscheidungen für den AK DQR zu treffen. Allerdings wurden *dort Entscheidungen vorbesprochen* und indem *dort die Zustimmung von den vermeintlichen großen Playern eingeholt* wurde, wurde der Konsens im AK DQR vorbereitet. Indem das Arbeitskreismitglied von *vermeintlichen großen Playern* spricht, drückt es Kritik an der Zusammensetzung der Ad-hoc-Gruppe aus. Beispielsweise war der Weiterbildungsbereich nicht in der Ad-hoc-Gruppe vertreten. Wie die Ad-hoc-Gruppe genau entstand, ist diesem Arbeitskreismitglied unbekannt.<sup>81</sup> Aus Sicht der Berufsbildung setzte sich die synthetisierende Logik des politischen Abstimmungsprozesses dagegen ungebrochen bis in den AK DQR und dort eben bis in die Ad-hoc-Gruppe fort.

*„Dann die politischen, entsprechenden Abwägungen. Weil wir hatten ja sowohl auch unterschiedliche Positionen im Rahmen des KWB. Die BDA hatte auch in der einen oder anderen Hinsicht andere Vorstellung als die Kammerorganisation. Also sowohl in dem Lager waren Unterschiedlichkeiten. Dann die Unterschiedlichkeiten zwischen Arbeitgeberorganisation und Gewerkschaften, die auch wieder untereinander sich committen mussten. Dann diese Gruppen, Gruppierungen wieder gegenüber den Ländern: Stichwort Schule. Diffiziles Thema: Stichwort Abitur. Aber auch Hochschulen überhaupt.“ (AK 11: 224–230)*

Indem innerhalb eines Gremiums eine gemeinsame Position gefunden wurde, *committen* sich die Akteure; sie gingen eine gegenseitige Verpflichtung ein. Im nächsten Schritt agierten *diese Gruppen* dann gemeinsam gegenüber anderen Akteuren.

Neben den berufenen Mitgliedern arbeiteten im AK DQR auch MitarbeiterInnen des sogenannten DQR-Büros mit. Dieses DQR-Büro bestand aus zwei bis vier MitarbeiterInnen (je nach Arbeitsbelastung) externer Dienstleister und einem Mitarbeiter der KMK. Ihre Aufgabe war die organisatorische Unterstüt-

81 Die Ad-hoc-Gruppe wurde in der 6. Sitzung des AK DQR am 16.09.2008 gegründet (vgl. AK DQR 2008b: 3). In Dokumenten und Interviews wird teilweise auch die Bezeichnung Redaktionsgruppe verwendet, gemeint ist damit das gleiche Gremium.

zung des DQR-Prozesses, weshalb die MitarbeiterInnen des DQR-Büros nicht als Mitglieder des AK DQR gezählt wurden. Das Referat 125, Perspektiven der Wissensgesellschaft, des BMBF hat zweimal – im Juni 2007 und im Januar 2013 – das Büro als unterstützende Dienstleistung ausgeschrieben. Auftragnehmer war zuerst ein Konsortium geleitet von der BBJ Consult AG (BBJ), zusammen mit dem Forschungsinstitut Betriebliche Bildung (f-bb) und dem Institut für Berufsbildung, Weiterbildung und Telematik der Universität Hamburg als Partner sowie dem Hochschul-Informations-System eG (HIS) als Unterauftragnehmer (vgl. Bundesregierung 2008: 5). Später verkleinerte sich das Konsortium und strukturierte sich um: f-bb leitete und BBJ nahm als Partner teil. Die Gesamtlaufzeit des Büros beträgt insgesamt neun Jahre und zwei Monate vom 01.12.2007 bis zum 31.01.2017.

Die Aufgaben des DQR-Büros wurden in der ersten Ausschreibung<sup>82</sup> wie folgt beschrieben:

- „Unterstützung des BMBF in B-L-KG (5 Sitzungen pro Jahr)
- Unterstützung des BMBF in AK DQR (5 Sitzungen pro Jahr)
- Inhaltliche Vorarbeiten
- Vorbereitung und Durchführung von 3 Ganztagsfachgesprächen pro Jahr (30 TN)
- Vorbereitung und Durchführung von 2 Tagungen pro Jahr (250 TN)
- Internetportal DQR
- Unterstützung der Öffentlichkeitsarbeit
- Beantwortung von Anfragen zum DQR“ (TED 2007: online)

Das DQR-Büro weckte am Anfang der Erforschung des Feldes meine besondere Aufmerksamkeit: Ich entwickelte die Arbeitshypothese, dass die MitarbeiterInnen des DQR-Büros im Gegensatz zu den anderen Mitgliedern des AK DQR Prozesses nicht vergleichbar legitimiert seien, aber weitreichende Gestaltungsmöglichkeiten besäßen, da sie die inhaltliche Vor- und Nachbereitung erledigen und so dem Arbeitskreis faktisch die Agenda diktieren könnten. Hinter der externen Auftragsvergabe schien eine Einbeziehung von Lobbyisten zu stecken. Eine parlamentarische Kleine Anfrage der Partei Die Linke zum Thema DQR, die sich intensiv mit der Rolle des DQR-Büros beschäftigt, und die Teilnahme von f-bb im Auftragnehmerkonsortium für das DQR-Büro bestärkten diese Hypothese zunächst (vgl. Bundesregierung 2008). Das f-bb wird von

---

82 Die erste Ausschreibung wurde zunächst annulliert, um dann erneut in einem nicht öffentlichen Bieterverfahren die Bewerber aus der ersten Runde zur Abgabe eines modifizierten Angebots aufzufordern. In der Antwort auf eine Kleine Anfrage erläutert die Bundesregierung, dass aber die „ursprünglichen Bedingungen des Auftrags [...] nicht grundlegend geändert“ (Bundesregierung 2008: 5) wurden.

Eckart Severing geleitet. Er ist ein profilierter Werber für die Modularisierung der beruflichen Ausbildung; das f-bb führte auch verschiedene Projekte zu EC-VET durch. Insofern schienen sich einige Befürchtungen des Drexel-Gutachtens (2005) zu bewahrheiten. In den Interviews fanden sich allerdings keine Hinweise, die diese Hypothese stützten.

*„Also das heißt, die waren natürlich immer dabei, bei den Sitzungen, und hatten dann eben die Aufgabe, die Ergebnisse festzuhalten oder eben diese Leitfäden zu schreiben, den Bericht, der dann nach Brüssel ging und solch/die Sitzung vorzubereiten. Also eher diese organisatorischen Themen, aber jetzt nicht in dem Sinne, dass sie wirklich auf die Inhalte Einfluss genommen haben. Das war, glaube ich, auch nicht/ auch von Anfang an nicht so angelegt.“ (AK 6: 792–795)*

Direkte Nachfragen – im Sinne einer kommunikativen Validierung von Arbeits-hypothesen – zeigten, dass die Arbeitskreismitglieder keine inhaltliche Beeinflussung durch das DQR-Büro erkennen konnten. Die MitarbeiterInnen des DQR-Büros waren zwar *immer dabei*, erledigten aber nur die *organisatorischen Themen*.

Die Ausschreibung des Dienstleistungsauftrags und dessen Aufgabenbeschreibung verweisen darauf, dass die Verantwortlichen in BMBF und KMK von Beginn an einen hohen, kontinuierlichen Arbeitsbedarf im Rahmen des DQR-Prozesses erwartet hatten. Das BMBF konnte oder wollte eine solche kontinuierliche Arbeitsbelastung nicht durch weitere Stellen im Ministerium abdecken – eine BMBF-Mitarbeiterin mit voller Stelle widmete sich bereits ausschließlich dem AK DQR.<sup>83</sup>

## 4.5 Zwischenfazit

Im EQR sollten sowohl die allgemeinbildende Schulbildung ab der Sekundarstufe I, die berufliche Aus- und Fortbildung, die Hochschulbildung, die berufs-

<sup>83</sup> Auf Grundlage des vorliegenden Materials kann keine Aussage darüber getroffen werden, wie sich diese Praxis, Dienstleistungsaufträge zu vergeben, konkret auf die Funktionsweise staatlicher Bürokratie auswirkt. Vermutlich haben MitarbeiterInnen externer Dienstleister eine andere Einstellung gegenüber den an sie gestellten Aufgaben als MitarbeiterInnen eines Ministeriums. Allein die materielle Situation und die sich aus einer projektförmigen Auftragsarbeit ergebenden Anreize unterscheiden sich enorm von der einer verbeamteten Arbeitsstelle. Wahrscheinlich würden sich auch bei einer Untersuchung der politischen Einstellungen bedeutsame Unterschiede zeigen. Deshalb könnte eine Untersuchung der Praxis der externen Auftragsvergabe durch Ministerien zu einem besseren Verständnis eines in sich widersprüchlichen staatsfeindlichen Staats, der seit mehr als 20 Jahren von neoliberalen Kritikern als ineffizient und defizitär kritisiert wird, beitragen.

bezogene non-formale Weiterbildung als auch die informelle Bildung einbezogen werden. Dieser europäische bildungsbereichsübergreifende Ansatz stellte die deutsche Bildungsverwaltung vor ein Koordinationsproblem. Aufgrund des Föderalismus und der historisch gewachsenen Trennung der Bildungsbereiche existiert in Deutschland keine für das gesamte Bildungssystem zuständige Institution. Darüber, wie die EQR-Empfehlung im Kontext der zerteilten politischen Zuständigkeit umzusetzen sei, verhandelten zunächst VertreterInnen von KMK und BMBF. Sie vereinbarten die Gründung der Bund-Länder-Kooperationsgruppe als gemeinsames Gremium der rechtlich zuständigen Ministerien. In diesem im Januar 2007 gegründeten Gremium wurden die Ministerien durch BeamtInnen der höheren administrativen Ebene vertreten. Zusätzlich wurde das DQR-Büro gegründet, dessen Beschäftigte die organisatorische Arbeit des DQR-Prozesses übernehmen sollten.

Die VertreterInnen von KMK und BMBF entschieden des Weiteren, neben den zuständigen Ministerien andere relevante Organisationen der vier Bildungsbereiche – gemeint waren die allgemeinbildende Schulbildung, die berufliche Bildung, die hochschulische Bildung und die Weiterbildung – in den DQR-Prozess einzubinden. Dazu wurde im Juni 2007 der AK DQR gegründet, in den neben den Mitgliedern der Bund-Länder-Kooperationsgruppe VertreterInnen von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften sowie Verbänden aus dem Hochschulbildungs- und Weiterbildungsbereich berufen wurden. In der jeweiligen Organisation zählen die Arbeitskreismitglieder als AbteilungsleiterInnen oder ReferentInnen zur höheren administrativen Ebene. Außerdem sind ein Vertreter der Bundesagentur für Arbeit sowie zwei Professoren als Experten Mitglieder des AK DQR.

Die Entstehung des AK DQR geht also auf eine politische Entscheidung der VertreterInnen von KMK und BMBF zurück. Die europäische Aufforderung, einen deutschen Qualifikationsrahmen zu entwickeln, nahmen diese als Verpflichtung wahr, die Handlungsdruck auf der nationalen Ebene erzeugte. Die Einbindung weiterer Akteure erfolgte entsprechend der den Organisationen zugeschriebenen Bedeutung in der politischen Steuerung des jeweiligen Bildungsbereichs. Dabei wurde keine zahlenmäßige Parität der VertreterInnen der verschiedenen Bildungsbereiche angestrebt. Mehr als die Hälfte der Mitglieder des AK DQR kamen aus dem Berufsbildungsbereich.

Unternehmensverbände und Gewerkschaften sind auf allen Ebenen an der politischen Steuerung des Berufsbildungsbereichs beteiligt. Vor allem aber sind sie die zentralen Akteure bei der Regulierung des Arbeitsmarktes. Die auffällig starke Repräsentation von VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im AK DQR kann auf deren Arbeitsmarktbezug zurückgeführt werden. Durch die



Einbeziehung der Unternehmensverbände und Gewerkschaften sollte die gesellschaftspolitische Akzeptanz des DQR-Prozesses sichergestellt werden.

Im Ergebnis wurde mit dem AK DQR ein Gremium gegründet, in dem VertreterInnen der höheren administrativen Ebene aus Ministerien und Verbänden gemeinsam einen Qualifikationsrahmen entwickeln und die im Bildungssystem vorfindbaren Qualifikationen zuordnen sollten. Die Arbeitskreismitglieder wurden nicht als formal unabhängige ExpertInnen berufen. Sie sollten vielmehr durch die ständige Rückkopplung mit den entsendenden Organisationen deren Zustimmung zum DQR-Prozesses sicherstellen. Für die Rückkopplungsprozesse waren verschiedene Räume der Vorbereitung von besonderer Bedeutung. Dort informierten die Arbeitskreismitglieder einerseits über die Arbeit im AK DQR und konnten andererseits Organisationsinteressen im DQR-Prozess abklären.

Außerdem stimmten sich die VertreterInnen verschiedener Organisationen in solchen vorgelagerten Gremien ab und vertraten im AK DQR gemeinsame Positionen. Seitens des Berufsbildungsbereichs war die BIBB-AG DQR dafür das entscheidende Gremium. Die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften konnten dort im Vorfeld Meinungsverschiedenheiten ausräumen. Die Möglichkeit, im AK DQR geschlossen eine einheitliche Position des Berufsbildungsbereichs zu vertreten, verschaffte den VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs eine gute Ausgangsposition, um ihre Interessen durchzusetzen.

In den anderen Bildungsbereichen existierten keine vergleichbar effektiven Abstimmungsmechanismen. Insbesondere im Weiterbildungsbereich – Weiterbildung wird im DQR-Prozess als Sammelbegriff für Bildungsangebote verwendet, die nicht zu formalen Abschlüssen der anderen drei Bildungsbereichen führen und zumeist von sogenannten freien Trägern angeboten werden – existieren keine allgemein anerkannten Dachorganisationen, die im AK DQR vergleichbar autorisiert hätten auftreten können. Da zudem nur zwei Verbände des Weiterbildungsbereichs im AK DQR vertreten waren, befanden sie sich in einer schwierigen Ausgangsposition, um ihre Interessen durchzusetzen.

Mit mehr als 30 Mitgliedern ist der AK DQR aus Sicht der Beteiligten ein sehr großes Gremium, das während des Untersuchungszeitraums bis Ende 2014 in einem lockeren dreimonatigen Rhythmus tagte. Um die Diskussion im Arbeitskreis zu steuern, wurde die Ad-hoc-Gruppe gegründet. In dieser Gruppe waren die beiden LeiterInnen des AK DQR seitens BMBF und KMK, die beiden Leiter der BIBB-AG DQR seitens ZDH und DGB sowie ein Vertreter beziehungsweise eine Vertreterin der HRK vertreten. Obwohl die Ad-hoc-Gruppe keinen offiziellen Status als Steuerungsgremium besaß, wurden dort die konsensualen Beschlüsse vorbereitet und dabei weitgehende Vorentscheidungen getroffen.



## 5 Technisches Vorgehen im Arbeitskreis beim Erstellen des DQR

In diesem Kapitel wird die Arbeitsweise des AK DQR bis zur Verabschiedung des DQR analysiert. Die Aufgabe des AK DQR bestand darin, eine umfassende Ordnung des Bildungssystems zu entwerfen, die möglichst alle Qualifikationen des Bildungssystems in einem Qualifikationsrahmen erfasst. Die Herausforderung lag darin, bisher Getrenntes zu integrieren, denn die verschiedenen Bildungsbereiche funktionieren weitgehend unabhängig voneinander und werden separat politisch koordiniert.

Zudem besitzt das bestehende Bildungssystem als historisch gewachsene Struktur eine quasi natürliche Legitimität. Das Bildungssystem wird allgemein, so wie es ist, akzeptiert, weil wir es alle als eine gegebene Institution erleben, die uns durch den jahrelangen Schulbesuch prägt und uns einen Stempel aufdrückt, von dem der spätere soziale Status abhängig gemacht wird.<sup>84</sup> Die Zuerkennung und Verweigerung von Berechtigungen durch das Bildungssystem wird auf individuelle Befähigung und Leistungsbereitschaft zurückgeführt. Diesem meritokratischen Prinzip folgend, verwandelt sich individuelle Begabung durch individuelle Anstrengung in individuellen Erfolg. Die gesellschaftliche Stellung wird so auf die persönliche Leistung insbesondere während der Schul- und Ausbildungszeit zurückgeführt.

Jenseits der allgemeinbildenden Schule, wo anhand eines übersichtlichen Fächerkanons und mit Hilfe der Schulformen und Noten relativ leicht und unstrittig hierarchisiert werden kann, differenziert sich das Bildungssystem innerhalb des Berufs- und Hochschulbildungsbereichs stark nach Branchen, Sektoren und Fächern aus. Innerhalb des jeweiligen persönlichen Umfeldes – zum Beispiel in der metallverarbeitenden Industrie, im Gesundheitssektor oder innerhalb der Geisteswissenschaften – ist es für Einzelne noch möglich, hierarchisierende Aussagen über die dort vorfindlichen Qualifikationen zu treffen, allerdings kön-

---

84 Um die scheinbar naturgegebene Ordnung als Resultat gesellschaftlichen Handelns zu entschlüsseln, ist es hilfreich, die Anfänge und Genese von Institutionen zu untersuchen. So werden die klassistischen Mechanismen des Schulsystems, die zur Reproduktion sozialer Ungleichheit führen, in den bildungspolitischen Debatten seit Mitte des 20. Jahrhunderts je nach politischer Intention entweder verleugnet oder skandalisiert. Dagegen wurde während der Debatten über die Einführung der allgemeinen Schulpflicht im 19. Jahrhundert noch ganz offen die Sicherung der sozialen Reproduktion der Klassengesellschaft als Ziel eines modernen Bildungssystems formuliert (vgl. Bourdieu 2014: 208). Auch die Entstehung des dualen Ausbildungssystems in Deutschland kann als Sicherung der sozialen Reproduktion der Klassengesellschaft verstanden werden, was Kerschensteiner Anfang des 20. Jahrhunderts in seiner Konzeption der beruflichen Bildung als heteronome Bildung für die arbeitenden Klassen im Gegensatz zur autonomen Bildung für die Elite noch ganz offen aussprach (vgl. Kapitel 3.2).

nen solche Hierarchien je nach sozialem Standpunkt stark variieren und sind weitgehend voneinander unabhängig.

Innerhalb der Bildungsbereiche existieren abstrakte Hierarchien von Qualifikationen nebeneinander, die meist einer Zulassungslogik oder der Logik einer möglichen beruflichen Laufbahn folgen. So wird die Hierarchie im Allgemeinbildungsbereich durch die Zulassungslogik der Bildungsabschlüsse bestimmt: An der Spitze steht das Abitur als allgemeine Hochschulreife, dessen Wert wiederum vom Notenschnitt abhängt. Danach folgen die Fachhochschulreife, der Mittlere Schulabschluss/Realschulabschluss und der Hauptschulabschluss – deren Wert wiederum mit dem Notendurchschnitt variiert.

Im Hochschulbereich gibt es eine klare Hierarchie der aufeinander aufbauenden Studienabschlüsse Bachelor, Master (sowie vergleichbare Abschlüsse), Promotion und Habilitation. Eine Hierarchie der verschiedenen Studiengänge ist nicht eindeutig bestimmbar. Implizite Hierarchien nach dem mit einem Studiengang verbundenen gesellschaftlichen Prestige hängen vom gesellschaftlichen Standpunkt der Bewertenden ab.

Die Hierarchie des Berufsbildungsbereichs funktioniert analog zum Hochschulbereich: Innerhalb eines Berufs beziehungsweise einer Berufsgruppe finden sich klare Hierarchien, die sich an den möglichen Laufbahnen orientieren. So folgen auf die Ausbildung verschiedene Fortbildungen wie TechnikerIn, MeisterIn und BetriebswirtIn. Eine unausgesprochene Hierarchie der verschiedenen Berufe nach – trotz formal gleicher Anforderungen – notwendigen Eintrittsvoraussetzungen und mit einer Tätigkeit verbundenem gesellschaftlichem Prestige hängt wiederum vom gesellschaftlichen Standpunkt der Bewertenden ab.

Im Weiterbildungsbereich gibt es kein vergleichbares Hierarchiesystem, das auf laufbahntypischen Abschlüssen beruht, weil die einzelnen Weiterbildungsangebote nicht notwendigerweise einen Bezug zu anderen Qualifikationen aus diesem Bereich haben. Hierarchisierende Aussagen sind hier besonders schwierig zu treffen beziehungsweise können nur von ExpertInnen für kleine Teilbereiche getroffen werden.

Die Herausforderung bei der Entwicklung eines umfassenden, bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmens lag nun darin, dass mit dem DQR die verschiedenen bildungsbereichsinternen Hierarchien in ein Verhältnis zueinander gesetzt und so eine explizite hierarchische Ordnung formuliert werden sollte. Damit alle Akteure diesen Versuch, das Bildungssystem zu vermessen, als legitim anerkennen, konzentrierte der AK DQR seine Arbeit in den ersten Jahren auf die Entwicklung von Werkzeugen wie einer einheitlichen Begrifflichkeit, Definitionen, einer Matrix usw.

Die Arbeitsweise des AK DQR bis zu Verabschiedung des DQR wird als hier als technisches Vorgehen oder technische Phase bezeichnet, weil der AK DQR während dieser Zeit mittels des Arbeitsmodus, der thematischen Begrenzung und des Aufschiebens bestimmter Entscheidungen aktiv die politische Dimension seiner Arbeit übergang, um einen kontinuierlichen Arbeitszusammenhang zu etablieren und unüberbrückbaren Dissens zu vermeiden. Während des fortschreitenden DQR-Prozesses wurden diese Strategien und die Ergebnisse des technischen Vorgehens zu Voraussetzungen für die politische Auseinandersetzung über die Zuordnung von Qualifikationen und weitere Auswirkungen des DQR (vgl. Kapitel 6–7).

„Mit dem Verfahren zur Erstellung eines Vorschlags für einen Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) wurde ein Diskurs der Systeme in Gang gesetzt. Bisher war man im deutschen Bildungssystem eher gewohnt – wenn überhaupt – übereinander zu sprechen. Der Arbeitskreis DQR, der für die Erarbeitung des Vorschlags maßgeblich verantwortlich ist, setzt sich aus den wichtigsten Akteuren des Bildungssystems zusammen, die in vielen Diskussionen [...] gemeinsam ihre Idee für einen bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmen abstimmten.“ (Esser 2012a: 25 f.)

Friedrich Hubert Esser<sup>85</sup> charakterisiert den DQR-Prozess bis zur Verabschiedung des DQR als Diskurs der Systeme: Statt „übereinander zu sprechen“, sollten die sich bis dahin kaum bekannten Akteure beginnen, miteinander zu sprechen. Indem sie miteinander sprachen und diskutierten, sollten sie ihre Distanz überwinden und Vorurteile abbauen. Der Diskurs der Systeme – mit „Systemen“ sind die Bildungsbereiche allgemeinbildende Schulen, Berufsbildung, Hochschulen und Weiterbildung gemeint – erschöpft sich aus dieser Sicht nicht in der Erstellung des DQR, sondern wurde mit diesem erst „in Gang gesetzt“. Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs setzten sich dafür ein, den durch sie vertretenen Berufsbildungsbereich gegenüber dem Gymnasium und dem Hochschulbildungsbereich aufzuwerten und durch einen dauerhaften Diskurs ein *neues bildungspolitisches Feld* zu etablieren.

*„Weil es wurde ja nichts verteilt, was es vorher gab und wo der eine etwas hergeben musste. Sondern DQR hat ja ein neues bildungspolitisches Feld aufgemacht, indem man in eine Richtung gegangen ist, sich Transparenz*

---

85 Esser ist einer der zentralen Akteure im AK DQR: Als Abteilungsleiter des ZDH (2005–2011) leitete er die Task-Force „Europäische Berufsbildung“ des KWB und die BIBB-AG DQR. Als Mitglied des AK DQR koordinierte er dort die Unternehmensseite. Am 1. Mai 2011 wurde er Präsident des BIBB und blieb in dieser Position weiterhin Mitglied des AK DQR (vgl. BIBB o.J.: online).

*darüber zu verschaffen, wie Wertigkeiten aussehen. Das waren ja bisher gefühlte und emotional besetzte – ja sag ich mal – Wertigkeiten. Aber keine, die in irgendeiner Form einmal versucht wurden, sachlich nachzuvollziehen. Wir sind auch noch nicht am Ende angekommen. [...] Deswegen würde ich nicht sagen: Einer hat verloren, der andere hat gewonnen. Sondern wir haben Transparenz hergestellt und davon profitiert eigentlich jede Seite und, ich glaube, Deutschland profitiert in Gänze davon, wenn man sich nochmal bewusst macht, für was ist welcher Bildungsbereich eigentlich da? Welche Funktionen erfüllt er denn eigentlich in Bezug auf Arbeitsmarkt?“ (AK 4: 708–721)*

Ein *neues bildungspolitisches Feld* ermöglicht es, symbolisches Kapital zu kreieren und zu verteilen; es wird eben nicht bereits existierendes Kapital umverteilt, also potentiell von Verlierern zu Gewinnern transferiert. Aus Sicht des Arbeitskreismitglieds konnte nicht nur *jede Seite* davon profitieren, der mögliche Gewinn sei sogar noch größer als die einfache Summe der Vorteile jeder Seite: *Deutschland profitiert in Gänze*. Mit dieser Deutung erklärt das Arbeitskreismitglied die Effekte des DQR zum Allgemeinwohl. Voraussetzung für dieses alchemistisch anmutende Kunststück, ein *neues bildungspolitisches Feld* aufzu machen und damit einen allgemeinen Vorteil zu generieren, ist die Herstellung von *Transparenz über Wertigkeiten*. Der DQR stellt aus Sicht des Arbeitskreismitglieds ein Instrument dar, mit dem eine emotional besetzte Thematik versachlicht werden konnte. Es wurde möglich, *bisher gefühlte und emotional besetzte Wertigkeiten sachlich nachzuvollziehen*. Der DQR als Instrument ermöglicht es, *Wertigkeiten* von Qualifikationen beziehungsweise ganzen Bildungsbereichen neu in Bezug auf die Arbeitsmarktrelevanz zu vermessen. In verschiedenen Interviews wurde die Metapher *Neuland* genutzt, um den Effekt zu beschreiben, ein neues Feld zu schaffen.

*„Also ich meine, es ist schon deswegen Neuland, weil man ja einen Prozess entwickelt, auf etwas hin, was zwar schon als Gesamtziel deutlich war, aber nicht in den einzelnen Etappen.“ (AK 2: 209–210)*

*Neuland* bietet EntdeckerInnen oder SiedlerInnen die Verheißung eines neuen Anfangs, ohne auf alte Fesseln und überkommene Traditionen Rücksicht nehmen zu müssen; gleichzeitig muss dort mit Gefahren und Herausforderungen gerechnet werden. Das *Gesamtziel* wird hier zwar als bekannt unterstellt, ganz neu ist aber, dass der Weg zu diesem Ziel mit seinen *Etappen* unbekannt ist. *Neuland* zu betreten impliziert, dass durch die Unbekanntheit des zu begehenden Terrains nur begrenzte Planungen möglich sind; diese Planungen müssen sich auf grobe Erfahrungswerte mit anderen bildungspolitischen Prozessen stützen. Der Erfolg im bildungspolitischen *Neuland* hängt deshalb entschei-

dend von der Fähigkeit ab, das Vorgehen unvoreingenommen und flexibel an unerwartete Entwicklungen anzupassen.

*„Was man vielleicht auch sagen muss, dass es, glaube ich, für alle, die da angefangen haben, einfach eine ganz neue Sache war, die man nicht einschätzen konnte von Anfang an. Und sonst geht man ja häufig in Gremien, da hat man schon eine festgefahrene Meinung, vielleicht schon über Jahrzehnte oder wie auch immer. Und das war wirklich so Neuland.“ (AK 6: 914–917)*

Der AK DQR unterscheidet sich aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds von anderen Gremien durch die offenere Einstellung der Mitglieder. Viele Arbeitskreismitglieder sind in ihrer beruflichen Tätigkeit als ReferentInnen oder AbteilungsleiterInnen häufig mit der Vertretung von Organisationsinteressen in Gremien betraut. Dabei sind die Positionen schon im Vorfeld bekannt und das Handeln während der Gremienarbeit wird zur Routine. Hinzu kommt, dass viele Gremien mit denselben Personen besetzt sind, sodass sich *über Jahrzehnte* altbekannte Auseinandersetzungen routiniert wiederholen. Das war beim AK DQR anders, da sich nur die VertreterInnen aus dem jeweiligen Bildungsbereich bereits im Vorfeld kannten. Deshalb mussten sich die Arbeitskreismitglieder auf neue Personen und andere Diskussionskulturen einstellen.

*„Das Besondere ist mit Sicherheit die Zusammensetzung, also dieses Übergreifende und es waren ja auch noch Vertreter der Studenten dabei. Also es war schon eine sehr ungewöhnliche Zusammensetzung. Das war auf jeden Fall neu.“ (AK 6: 891–893)*

Das *Besondere* am AK DQR war für das Arbeitskreismitglied dessen Zusammensetzung. Diese entspricht eher dem europäischen Vorgehen, wo es üblich ist, dass VertreterInnen der nationalen Exekutiven, der Kommission, Fachleute und InteressenvertreterInnen in Gremien zusammenarbeiten.

Die Schaffung eines Qualifikationsrahmens ist eine technische – man könnte auch sagen bürokratische oder sachliche – Aufgabe und zugleich eine politische Tätigkeit. Eine technische Aufgabe ist sie in dem Sinne, dass die existierenden Qualifikationen erhoben sowie die Terminologie und die Matrix erarbeitet werden müssen. Eine politische Tätigkeit ist sie in dem Sinne, dass die Anwendung eines Qualifikationsrahmens die sozioökonomische Stellung von Bevölkerungsgruppen beeinflussen kann, wenn sich Auswirkungen auf das Bildungs-, Beschäftigungs- beziehungsweise Tarifsysteem ergeben, weshalb die Zuordnung von Qualifikationen politische Interessen berührt. Im DQR-Prozess versuchte die Arbeitskreisleitung, diese zwei eigentlich untrennbaren Aspekte zeitlich nacheinander zu behandeln: Bis zur Verabschiedung des DQR durch

den Arbeitskreis im März 2011 beschäftigte sich der AK DQR vor allem mit der technischen Frage: Wie soll ein Deutscher Qualifikationsrahmen als Umsetzung des europäischen Metarahmens aussehen? Eine Diskussion der politischen Folgen, insbesondere im Hinblick auf das Verhältnis der Berufsbildung zur Hochschul- und Allgemeinbildung, wurde in dieser Phase bewusst nicht geführt und auf die anschließende Zuordnungsdebatte verschoben.

*„Ich glaube, dass es günstig war, dass wir den Rahmen so ernst genommen haben, dass wir gesagt haben: Egal, wo was eingeordnet wird. Jetzt geht es erstmal darum, einen Rahmen so zu entwickeln, dass er aus sich heraus eine gewisse Stimmigkeit hat und den Grundbegriffen des deutschen Bildungssystems entspricht.“ (AK 2: 211–214)*

In der technischen Phase arbeitete der AK DQR so, als sei es *egal, wo was eingeordnet wird*. Unter Ausklammerung der politischen Folgen sollte ein Rahmen entwickelt werden, der *aus sich heraus eine gewisse Stimmigkeit hat und den Grundbegriffen des deutschen Bildungssystems entspricht*. Der Mindestanspruch des AK DQR an seine Arbeit war, dass der DQR eine gewisse Kohärenz und Gegenstandsangemessenheit erreicht, beides sind Merkmale wissenschaftlichen Arbeitens (vgl. Flick/Kardorff/Steinke 2010b: 22 f.).<sup>86</sup> Die Orientierung an wissenschaftlich systematischem Vorgehen wird allerdings eingeschränkt, wenn nur eine *gewisse Stimmigkeit* erreicht werden soll. Diese Einschränkung war den Arbeitskreismitgliedern bewusst; in den Interviews und der Fachliteratur wird wiederholt die fehlende wissenschaftliche Fundierung des DQR-Prozesses beklagt, wie beispielsweise durch Stephanie Odenwald, die die GEW im AK DQR vertrat: „In dem mühsamen Abstimmungsprozess wurde wissenschaftliche Durchdringung und Klarheit weitgehend vernachlässigt, eine Begleitforschung gab es nur sehr eingeschränkt.“ (Odenwald 2012: 207)

Die Mitglieder des Arbeitskreises griffen also weniger auf wissenschaftliche Expertisen zurück, sondern orientieren sich in der technischen Phase am Wissenschaftssystem in dem Sinne, dass sie sich als universitär ausgebildete BildungsexpertInnen beziehungsweise als ExpertInnen – im Sinne von Sachverständigen – für einen Bildungsbereich verhielten.

*„Und das war teilweise wirklich auch eine Fortbildungsveranstaltung, glaube ich, für viele Leute. Das man einfach mal Systeme des Bildungssystems kennengelernt hat, mit denen man sich bislang nicht beschäftigt hat oder auch nicht beschäftigen wollte.“ (AK 6: 263–266)*

---

86 Trotz unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen und Methodenvielfalt zeichnet sich wissenschaftliches Arbeiten grundsätzlich durch den Bezug auf bestimmte Werte wie Signifikanz, Kompatibilität, Generalisierbarkeit, Präzision und Verifikation aus (vgl. Strauss/Corbin 1996: 214f.).



Der Diskurs der Systeme führte zu einem gemeinsamen Lernprozess, bei dem die Arbeitskreismitglieder den eigenen Bildungsbereich erklären mussten und andere Systeme des *Bildungssystems kennengelernt* haben. Alternativ wäre es möglich gewesen, die Erarbeitung des DQR als Auftrag an universitär angebundene WissenschaftlerInnen zu vergeben. Diese Möglichkeit wurde unter Berufung auf die Erfahrung mit allein von der Wissenschaft verantworteten bildungspolitischen Prozessen nicht gewählt.

*„Es gab ja auch mal dieses, wie hieß das denn, Berufsbildungs-PISA, VET-LSA hieß das, glaube ich: Large Scale Assessment. Da wollte man so eine Art PISA für die Berufsbildung entwickeln. Das hat man auch sehr stark der Wissenschaft überlassen. [...] Und das war ein Desaster letztendlich, weil das wirklich sehr theoretisch war und sehr aus der berufsschulischen Perspektive. Und man zumindest aus Sicht der Praktiker da überhaupt keine Rücksicht auf die betriebliche Situation oder betriebliche Ausbildungssituation genommen hat. Und das hat zu unglaublich vielen Diskussionen auch dann in den Ministerien geführt. Und also da muss man immer so, so eine Balance finden. Also ich glaube, es ist nicht gut, wenn man vielleicht nur Praxis hat und die in ihrem eigenen Saft schmoren. Und das ist, glaube ich, auch nicht gut, wenn man nur was rein Wissenschaftliches hat, sondern muss irgendwie versuchen, beides irgendwie zu verbinden. Was nicht einfach ist. Also das ist wirklich eine schwierige Aufgabe.“ (AK 6: 817–827)*

Aus der Erfahrung mit einem *Berufsbildungs-PISA*, das *sehr stark der Wissenschaft überlassen* worden war, zieht das Arbeitskreismitglied den Schluss, dass bei einem solchen Vorgehen wenig *Rücksicht auf die Sicht der Praktiker* – gemeint sind die Interessen der Sozialpartner – genommen worden wäre. Aus dieser Erfahrung heraus wird das Vorgehen des AK DQR als Versicherung gegen Einseitigkeit und Überraschungen interpretiert. Etwas *rein Wissenschaftliches* mag zwar für sich genommen absolut stimmig sein und eine in sich kohärente Theorie hervorbringen. Allerdings ist ein solches Ergebnis nicht notwendigerweise mit der *Praxis* kompatibel. Die zuvor genannte Einschränkung, nur eine *gewisse Stimmigkeit* anzustreben, antizipiert diese Problematik und die zu ihrer Vermeidung erforderliche Einbindung der Interessen verschiedener Organisationen.<sup>87</sup>

<sup>87</sup> Hinzu kommt, dass das deutsche Bildungssystem als historisch vorgefundenes Konstrukt nicht in sich kohärent ist. In der sozialen Welt herrscht „eine Logik der Historik, die nicht die Logik der Logik ist“ (Bourdieu 2014: 168). Die Einschränkung des Kohärenzanspruchs an den DQR entspricht damit gerade der „Logik der Historik“ des Bildungssystems. Der Begriff Bildungssystem legt zu Unrecht nahe, dass es sich dabei um ein logisches System entsprechend der „Logik der Logik“ handle.

Wissenschaftliches Arbeiten impliziert einen bestimmten Diskussionsmodus. So sollen in wissenschaftlichen Debatten Positionen empirisch fundiert und andere argumentativ überzeugt werden. Letztlich soll sich so innerhalb der Scientific Community das bessere Argument durchsetzen, indem Fehleinschätzungen widerlegt und aufgegeben werden. Während der technischen Phase nahm die ausführliche Begründung der unterschiedlichen Positionen großen Raum ein. Die Vereinbarung des AK DQR, nur Beschlüsse zu fassen, die konsensfähig sind, impliziert einen entsprechenden Diskussionsmodus, bei dem keine Interessen einfach übergangen werden.

*„Aber grundsätzlich denke ich, ist der AK ein mühsames aber letztendlich eben doch/ Das ist so bisschen wie mit allem. Wir haben in Deutschland einfach diese Konsensualtradition im, was weiß ich, in der Tarifgestaltung und so weiter, die von den anderen Europäern häufig [ein] bisschen belächelt wird. [...] Aber letztlich fahren wir eben doch gut mit diesen/mit dieser Konsensmühle, die sich langsam dreht, aber doch letztendlich belastbarere Ergebnisse hervorbringt als andere Herangehensweisen, wo sie so nach Sektor abgeteilt irgendwas beschließen und das Ganze dann nicht zusammenpasst.“ (AK 12: 357–364)*

Den AK DQR nimmt dieses Arbeitskreismitglied als typisches Beispiel deutscher *Konsensualtradition* wahr. Ein solches Vorgehen ist zwar mühsam und langsam, aber dafür dreht sich die *Konsensmühle* gleichmäßig und kontrolliert, so dass sie im internationalen Vergleich *belastbarere Ergebnisse hervorbringt*. Diese Belastbarkeit besteht darin, dass Vereinbarungen getroffen werden, die von allen *Sektoren* – gemeint sind Bildungsbereiche – akzeptiert werden. Dieser Konsens im Ganzen baut auf vorausgesetzter Konsensfindung innerhalb der verschiedenen Bildungsbereiche auf. So kann die KMK viele Beschlüsse nur einstimmig treffen, beispielsweise Zeugnisse betreffend. Der Bildungsföderalismus erfordert eine kontinuierliche konsensuale Abstimmung, um in ganz Deutschland die gegenseitige Anerkennung und Kompatibilität der Abschlüsse der Allgemein- und Hochschulbildung sicherzustellen; die gesetzlichen Grundlagen erlässt dann wiederum jedes Bundesland separat. In der Berufsbildung ist die Entscheidung im Konsens durch den BIBB-Hauptausschuss institutionalisierte Praxis der Sozialpartner bei der Ordnungsarbeit der Aus- und Fortbildung, wobei die politische Exekutive – das Wirtschaftsministerium beziehungsweise die zuständigen Fachministerien – die Entscheidungen schließlich als Rechtsverordnung umsetzt.<sup>88</sup>

---

88 2003 brach der damaligen Wirtschaftsminister Wolfgang Clement mit der bis dahin seit 1969 gängigen staatlichen Praxis, sich bei Ordnungsverfahren von Ausbildungsberufen auf eine moderierende Rolle zu beschränken. Gegen den erklärten Willen der Gewerkschaften wurden vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit in Absprache mit den Unterneh-

Indem die Mitglieder des AK DQR den Arbeitsstand in die entscheidenden Organisationen kommunizierten und sich in den Räumen der Vorbereitung im Vorfeld mit ihren Vorgesetzten und anderen Organisationen abstimmten (vgl. Kapitel 4.4), wurde der Konsens im AK DQR mit dem Konsens zwischen den gesellschaftlichen Großorganisationen gleichgesetzt. Dieser Konsens zwischen den Organisationen sollte Widerstand außerhalb der Gremien verhindern und die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz der Ergebnisse garantieren.

Im AK DQR arbeiteten die Organisationen freiwillig mit und der DQR wurde rechtlich niedrigschwellig geregelt. Das bedeutet, dass der DQR nicht durch ein Gesetz oder eine Verordnung erlassen wurde. Auch deshalb war ein konsensuales Vorgehen zwingend erforderlich; falls sich die VertreterInnen eines Bildungsbereichs aus dem Prozess zurückgezogen hätten, wäre die Umsetzung des DQR in ihrem Bildungsbereich gefährdet und öffentliche Kritik könnte den Konsens entwerten.

*„Aber ich glaube, es ist wichtig, dass keiner aussteigt. Das ist entscheidend. Weil sonst ist die Grundlagenarbeit wieder dahin.“ (AK 4: 113–114)*

Die mühsame *Grundlagenarbeit* zu Beginn war im DQR-Prozess bedeutsam, weil sie die beteiligten Organisationen auf den Konsens verpflichtete, die einheitliche Begrifflichkeit, die Definitionen, die Matrix usw. in ihrem Bereich anwenden. Die auf diese Weise mögliche Überwindung der Trennung der verschiedenen Bildungsbereiche hängt an einem seidenen Faden, solange es noch keine etablierte Anwendung gibt. Wenn sich ein Bereich zurückzöge und aus dem begonnenen Diskurs der Systeme ausstiege, würde der Faden reißen und das neue bildungspolitische Instrument verlöre seine Funktionsfähigkeit.

Zusammengefasst bedeutete Konsens während der technischen Phase des DQR-Prozesses also die Zustimmung der VertreterInnen aller Bildungsbereiche zu den formulierten Deskriptoren und der Matrix als Gesamtmodell. Es ging zunächst um die konsensuale Erstellung eines DQR-Dokuments. Dieser Qualifikationsrahmen sollte *eine gewisse Stimmigkeit* haben und von allen Akteuren als gemeinsames Ergebnis nach außen vertreten werden. Eine solche Konsensfindung erforderte vor allem die Vermeidung von öffentlichen Konflikten, deren Außenwirkung den Beteiligten ein Nachgeben hätte erschweren könnte.

---

mensverbänden neue 2-jährige Ausbildungsordnungen erlassen. Busemeyer argumentiert, dass das Konsensprinzip seitdem nur noch eingeschränkt gilt; insbesondere die Gewerkschaften haben kein effektives Vetorecht mehr. Trotzdem arbeiten sie weiterhin in den korporatistischen Gremien konsensorientiert mit (vgl. Busemeyer 2009b: 161 f.; Busemeyer 2012: 23 f.).

## 5.1 Prozesssteuerung

*„Dann gab es Verabredungen und Arbeitspläne, was in welchem Zeitraum gemacht werden soll, und entsprechende Vorgaben, teils mit Delegation, teils mit externen Gutachten, teils mit diesen Arbeitsgruppen [...] zur Erprobungsphase.“ (AK 2: 203–206)*

Die Leitung des AK DQR steuerte den DQR-Prozess während der technischen Entwicklungsphase mit den Mitteln des Projektmanagements: Es wurden Arbeitspakete bestimmt und verteilt, Meilensteine benannt und ein übergeordnetes Controlling eingeführt, um bestimmte zuvor definierte Ziele zu erreichen. Die Europäische Empfehlung zur Umsetzung des EQR nannte bereits Termine, die als Meilensteine genutzt wurden: Geplant war ursprünglich, den DQR bis zum Frühjahr 2009 zu erarbeiten, ihn innerhalb eines Jahres zu erproben, im Frühjahr 2010 zu verabschieden und bis Ende 2012 die Zuordnung abzuschließen und in der Folge auf Zeugnissen einen Hinweis auf das entsprechende DQR-Niveau einzuführen (vgl. AK DQR 2008a: 4). Innerhalb von fünf Jahren sollte der DQR-Prozess beendet und der DQR in das Regelsystem der deutschen Bildungssteuerung integriert sein.

Diese Zeitplanung konnte zwar nicht eingehalten werden, aber das phasenweise Abarbeiten von zu Beginn definierten Aufgaben funktionierte: In der ersten Phase wurden Begrifflichkeiten, Konzepte und die Matrix entwickelt und im DQR-Entwurf fixiert. In der anschließenden Erprobungsphase wurde die Realitätsadäquanz des theoretischen Konstrukts erprobt. Nach der Erprobungsphase wurde der Entwurf überarbeitet und im AK DQR verabschiedet. Darauf aufbauend wurde mit der Zuordnung von Qualifikationen zu den DQR-Niveaus begonnen und der DQR offiziell im Mai 2013 von Bund und Ländern per Beschluss eingeführt. Die Phasen sind in der folgenden Tabelle mit Zeitangaben zusammengefasst:

| Phase           | Entwicklungsschritt   |
|-----------------|---|
| 06/2007–02/2009 | Erstellen des DQR-Entwurfs mit einer Matrix, in die die Qualifikationen des deutschen Bildungssystems begründbar und relational eingeordnet werden können |
| 05/2009–09/2010 | Erprobung dieser Matrix in verschiedenen Berufsfeldern  |
| 10/2010–03/2011 | Überarbeitung der DQR-Entwurfs und konsensuale Verabschiedung des DQR durch den AK DQR  |
| 02/2011–12/2012 | Zuordnung verschiedener Qualifikationstypen zu den Niveaus  |
| 05/2013         | Offizielle Einführung des DQR durch einen Gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern  |

| Phase        | Entwicklungsschritt   |
|--------------|---|
| Seit 05/2013 | Fortlaufende Diskussion über die Zuordnung weiterer beruflicher Fortbildungen, der schulischen Abschlüsse, non-formal erworbener Qualifikationen und informell erworbener Qualifikationen |

**Abb. 14:** Entwicklungsphasen des DQR.

Quelle: Eigene Darstellung nach BMBF/KMK 2013: 53.

Die Konstituierung des AK DQR wurde mit der Verabschiedung der „Eckpunkte für die Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens“ (vgl. AK DQR 2008a) abgeschlossen; die Arbeitskreismitglieder grenzten sich durch Änderungen gegenüber der ursprünglichen Vorlage für die Eckpunkte von der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe ab. In dem auf den 15. April 2008 datierten Dokument dokumentiert der AK DQR sein Selbstverständnis bezüglich der Ziele des DQR und das geplante Vorgehen des Arbeitskreises (vgl. AK DQR 2008a: 1 ff.):

- Der DQR soll ein Übersetzungsinstrument für Qualifikationen im europäischen und/oder deutschen Bildungsbereichsvergleich sein.
- Akteure des Bildungs- und Beschäftigungssystems sollen Qualifikationen mit Hilfe des DQR besser einschätzen und vergleichen können.
- Die Beschreibung der Qualifikationen soll auf Lernergebnissen (Outcomes) basieren, um das deutsche Qualifikationssystem transparenter zu machen und damit Durchlässigkeit, Gleichwertigkeit und Mobilität sichtbar zu machen und zu fördern.
- Der DQR soll kohärent und mit dem EQR kompatibel entwickelt werden. Bis 2010 soll der DQR vorliegen und bis 2012 sollen alle Qualifikationsbeschreibungen das entsprechende EQR-Referenzniveau ausweisen.
- Im AK DQR wird das Konsensprinzip statt des Mehrheitsprinzips zur Arbeitsgrundlage erklärt und die Rückkoppelung der Arbeitsergebnisse als besondere Aufgabe der Mitglieder betont.

Die im AK DQR vertretenen Organisationen hatten bereits vor der Konstituierung des AK DQR auf die eine oder andere Weise Erfahrungen mit Qualifikationsrahmen gesammelt: Gewerkschaften und Unternehmensverbände hatten konkurrierende Entwürfe für einen DQR vorgelegt. Durch den Konsultationsprozess zum EQR-Entwurf haben die bildungspolitischen Akteure in Stellungnahmen seit 2005 Erwartungen und Ansprüche der verschiedenen Bildungsbereiche an einen europäischen und nationalen Qualifikationsrahmen formuliert. Außerdem existierte im Hochschulbereich mit dem 2005 verabschiedeten Qua-

lifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse bereits ein sektoraler Qualifikationsrahmen, der mit einem europäischen Meta-Rahmen verbunden war (vgl. Sloane 2008: 29 ff.).

Um wegen der unterschiedlichen Erfahrungen mit Qualifikationsrahmen und der verschiedenen definierten Fachbegriffe der jeweiligen Bildungsbereiche nicht aneinander vorbeizureden, beschloss der AK DQR in einem ersten Schritt, eine gemeinsame Sprache zu entwickeln. Im September 2007 entschied der Arbeitskreis, den Kompetenzbegriff als übergeordnete Kategorie des deutschen Qualifikationsrahmens zu nutzen. Konkret definierte der AK DQR Kompetenz im Sinne von beruflicher Handlungskompetenz. Jedes DQR-Niveau sollte einem bestimmten Niveau beruflicher Handlungskompetenz entsprechen. Die Entscheidung für einen solchen Kompetenzbegriff stellte eine konzeptionelle Abweichung vom EQR dar, denn im EQR wird Competence als Übernahme von Verantwortung und Selbstständigkeit definiert und meint damit nur eine Teilmenge des deutschen Kompetenzbegriffs (vgl. Reglin 2012: 214 f.; Sloane 2008: 52 f.).

Ausgehend von dieser Festlegung entwickelte der Arbeitskreis unter Zuhilfenahme wissenschaftlicher Expertisen Definitionen weiterer zentraler Begriffe, die in einem Glossar erfasst wurden. Parallel wurde mit diesen Begriffen eine zweidimensionale Matrix erarbeitet. Der im Februar 2009 veröffentlichte DQR-Entwurf stellte das Ergebnis von sieben Arbeitskreissitzungen dar, die seit September 2007 alle zwei bis vier Monate eintägig stattfanden.<sup>89</sup> Der DQR-Entwurf enthält auf 15 Seiten eine Einführung, die Matrix sowie ein Glossar, in dem 14 Begriffe wie „Berufliches Tätigkeitsfeld“, „Qualifikation“ und „Wissen“ definiert werden (vgl. AK DQR 2009). Bezüglich der notwendigen Niveaunanzahl gab es anfangs unterschiedliche Vorstellungen.

*„Wo wir wohl konstruktiv waren, in Anführungsstrichen, war bei der Frage der Anzahl der Stufen. [...] Unsere ersten Prototypen [hatten] fünf [Niveaustufen]/waren fünf. Dann hatten wir mal sechs, auch. Und dann haben wir nachher mit Blick, die Kompatibilität ohne Brüche herzustellen, uns damit auch Ärger zu ersparen, Begründungen zu ersparen auch Zuordnungsprobleme und Aufwand zu er/haben wir dann gesagt: Wir kriegen das, was wir meinen, kriegen wir auch mit acht Niveaus hin. Müssten wir zwar nicht, aber kriegen wir hin. Und deshalb hat es sich dann so ergeben.“ (AK 11: 216–222)*

---

<sup>89</sup> 2. AK-Sitzung: 26.09.2007, 3. AK-S 24.01.2008, 4. AK-S 15.04.2008, 5. AK-S 10.06.2008, 6. AK-S 16.09.2008, 7. AK-S 18.11.2008, 8. AK-S 14.01.2009.

Die Arbeitskreismitglieder einigten sich schließlich darauf, die DQR-Matrix in Analogie zum EQR mit acht Niveaus zu konstruieren, um die *Kompatibilität ohne Brüche herzustellen* und um der deutschen Seite *Ärger zu ersparen, Begründungen zu ersparen*. Diese Festlegung auf acht Niveaustufen zur Ordnung des deutschen Bildungssystems erscheint in der rückblickenden Beschreibung des Arbeitskreismitglieds relativ beliebig, denn in der deutschen Fachdiskussion wurden seit 2005 verschiedene fünf- bis achtstufige Modelle vorgeschlagen: Die Gewerkschaften schlugen ein fünfstufiges Modell vor, die Unternehmensverbände anfangs ein sechsstufiges und später ein siebenstufiges Modell. Nur die KMK forderte von Beginn an ein achtstufiges Modell in enger Anlehnung an den EQR, um die Verknüpfung mit diesem sicherzustellen (vgl. Dehnbostel/Neß/Overwien 2009: 23; Sloane 2008: 71 f.).

Zur Operationalisierung wurde die zentrale Kategorie Kompetenz auf jedem Niveau in die zwei Dimensionen Fach- und Personale Kompetenz aufgegliedert. Wobei wiederum die Fachkompetenz in Wissen und Fertigkeiten sowie die Personale Kompetenz in Sozialkompetenz und Selbstkompetenz differenziert wurden. Aus diesen vier Kompetenzdimensionen – manchmal von den Interviewten auch Säulen genannt – ergeben sich zusammen mit dem Niveauindikator pro Niveaustufe fünf Felder in der Matrix, die mit inhaltlichen Beschreibungen gefüllt werden mussten. In der folgenden Abbildung 15 sind diese Felder grau hinterlegt:

| <b>Niveauindikator</b> |  |  |   |
|------------------------|--|--|---|
| Anforderungsstruktur   |  |  |   |
| <b>Fachkompetenz</b>   |  | <b>Personale Kompetenz</b>                               |   |
| <b>Wissen</b>          | <b>Fertigkeiten</b>  | <b>Sozialkompetenz</b>                                   | <b>Selbstkompetenz</b>  |
| Tiefe und Breite       | Instrumentelle und systemische Fertigkeiten, Beurteilungsfähigkeit | Team-/Führungsfähigkeit, Mitgestaltung und Kommunikation | Selbstständigkeit/Verantwortung, Reflexivität und Lernkompetenz |

**Abb. 15:** Einheitliche Struktur der DQR-Niveaus.

Quelle: AK DQR 2009: 4.

Die verschiedenen Kompetenzdimensionen sind inhaltlich aufeinander bezogen und stellen als Kompetenzbündel in dieser Theorie die abstrakte Form einer konkreten Qualifikation dar. Ein Kompetenzbündel beschreibt abstrakt, was eine Person entsprechend einer Qualifikationsstufe in der Lage ist, konkret zu tun; mit anderen Worten: Welches Ergebnis ein durchschnittlicher Lernprozess zeitigt – was in der DQR-Sprache Lernergebnis beziehungsweise (Learning-)Outcome genannt wird.

Hinsichtlich der Zeitplanung zeigte sich, dass es bei dem angedachten schrittweise aufeinander aufbauenden Vorgehen blieb, auch wenn die projizierten Zeitpunkte für den Abschluss jedes Arbeitsschritts überschritten wurden. Ein abgeschlossener Arbeitsschritt bildet jeweils die Voraussetzung für den nächsten Schritt, sodass falls einmal gefundene Kompromisse später revidiert werden sollten, auch die darauf aufbauenden Arbeitsschritte/-ergebnisse in Frage gestellt würden. Dieses Vorgehen bedeutet, dass nicht mit einem nächsten Arbeitsschritt begonnen werden konnte, solange die vorherigen Arbeiten nicht abgeschlossen wurden.

*„Insofern ist das immer schwer, sich Deadlines zu setzen. Weil man nie weiß, im Zuge dieser ganzen Aushandlungs- und Diskussionsprozesse, ob das dann auch wirklich klappt. Aber das hat sich ja auf europäischer Ebene auch gezeigt. Also da hinkt man ja auch dem ursprünglich gesetzten Zeitplan hinterher.“ (AK 9: 757–759)*

Vor allem, weil der Arbeitskreis mehr Zeit für die Diskussionen brauchte, als anfangs eingeplant worden war, verzögerten sich die einzelnen Schritte im Vergleich zur ursprünglichen Planung. Auch auf europäischer Ebene wurde beim EQR-Prozess die gegenseitige Anerkennung der nationalen Rahmen und Zuordnungen immer wieder verschoben (vgl. Kapitel 3.8.1). Die zeitliche Verzögerung stellte innerhalb des Arbeitskreises eine Herausforderung für die Leitung des AK DQR dar. Es galt einerseits, die notwendige Zeit einzuräumen und zugleich festgefahrene Diskussionen zu vermeiden, da diese zu einer Blockade des Gesamtprozesses hätten führen können.

*„Das ist nicht so einfach. Man möchte das/man versucht ja immer – selbst in Konfliktsituationen –, das möglichst nicht eskalieren zu lassen. Sondern nach Möglichkeit einvernehmlich eine Lösung zu finden. Und da bedarf es auch wirklich Geschick. Das muss man auch mal sagen, an ja/an die beiden Vorsitzenden unserer Gremien. Da, ja, das muss man auch erstmal machen, so einen Prozess da leiten und steuern.“ (AK 9: 563–567)*

Innerhalb des DQR-Prozesses gab es verschiedene konfliktträchtige Konstellationen, die möglicherweise hätten eskalieren können. Dass der AK DQR dennoch relativ lösungsorientiert vorging, erklärt dieses Arbeitskreismitglied zur Leistung der *beiden Vorsitzenden*, die *wirklich Geschick* beim Leiten und Steuern des Arbeitskreises bewiesen. In verschiedenen Interviews wurde die Leitung des Arbeitskreises wertschätzend gewürdigt.

*„Und [die Leiterin des AK DQR seitens des BMBF] hat halt schon auch versucht, eher so ausgleichend zu argumentieren und sich jetzt nicht zu stark einem Lager jetzt zuzuwenden.“ (AK 6: 958–960)*



Die Leiterin seitens des BMBF vermied es aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds, sich *zu stark einem Lager jetzt zuzuwenden*. Indem die Leitung des Arbeitskreises eine eigene Positionierung bei strittigen Fragen vermied, konnte sie eine moderierende Rolle übernehmen. Dies war für die Vertreterin des BMBF etwas einfacher, da dieses Ministerium keinem der Bildungsbereiche eindeutig zuzuordnen ist. Für den Leiter des AK DQR seitens der KMK stellte es sich tendenziell schwieriger dar, eine neutrale Stellung einzunehmen, da die KMK im AK DQR vor allem als Vertretung der Allgemeinbildung gegenüber dem Berufsbildungsbereich wahrgenommen wurde; die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten zeigten sich später in der Zuordnungsdebatte (vgl. Kapitel 6.1).

*„Der [Leiter des AK DQR seitens der KMK] ist ja seit einigen Jahren da der Vorsitzende. Der hat da mit seiner Art, das zusammenzuführen, einen riesen Anteil dran. Das ist auch eine Personenfrage. Also das ist ja [...] ein ganz normaler Regierungsbeamter und der hat das genial gemacht. Und macht das immer noch. Und das/Also das ist auch ein Teil seine Kommunikationsleistung, würde ich mal behaupten. Und das auch auszuhalten, den Weg bis man die Fortschritte dann eben hatte. War ja lang genug.“ (AK 14: 361–365)*

Den DQR-Prozess als neuartiges bildungspolitisches Vorgehen erfolgreich zu leiten und die unterschiedlichen Positionen *zusammenzuführen*, ist aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *auch eine Personenfrage*. Die erreichten Kompromisse wurden durch die Art der Leitung des Arbeitskreises beeinflusst. Im Umkehrschluss heißt dies, dass unter anderer Leitung möglicherweise andere Ergebnisse erzielt worden wären oder der DQR-Prozess durch eine ungeeignete Leitung hätte scheitern können.

Die Prozesssteuerung während des technischen Vorgehens wird in den folgenden Unterkapiteln hinsichtlich folgender Aspekte rekonstruiert: Hinsichtlich der Beschränkung auf die Erarbeitung des Textes des DQR-Dokuments unter vorläufigem Ausschluss der politischen Diskussion, hinsichtlich der Reduktion von Komplexität der Diskussion durch die Beschränkung auf formale Qualifikationen und durch das Vorstrukturieren der Diskussion durch die Ad-hoc-Gruppe sowie hinsichtlich des Aufbaus von Druck, um Diskussionen zum Abschluss zu bringen.

### 5.1.1 „Reine Textarbeit“ – Zwischen pragmatischem Vorgehen und unnachgiebigem Ringen

*„Also das hat ja, glaube ich, schon drei oder vier Jahre gedauert, bis wir diesen Rahmen/oder bis wir den DQR eigentlich formuliert hatten. Und da ging es wirklich/Das war reine Textarbeit.“ (AK 6: 86–88)*

Die technische Phase umfasst die *drei oder vier Jahre* von der Gründung des AK DQR im Juni 2007 bis zur Verabschiedung des DQR im März 2011. Der Arbeitskreis leistete in dieser Zeit aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *reine Textarbeit*, deren zentrales Resultat der schließlich verabschiedete DQR darstellt. Selbst Beteiligte wundern sich im Rückblick, wieso das so lange dauerte. *Reine Textarbeit* verweist auf die Einschränkung, dass während dieser Zeit die politische Zuordnungsdiskussion offiziell ausgeklammert blieb. Ausgehend von ersten Entwürfen der BIBB-AG DQR, die eine einfache Übernahme der Terminologie und der Matrix des EQR ablehnte, führte der AK DQR eine grundsätzliche Diskussion über eine eigene, spezifisch deutsche Terminologie und den Aufbau der DQR-Matrix.

*„Es war ein spannender Start. Ich meine, wir haben ja alle den EQR als sozusagen europäische Idee auch schon konkretisiert vor uns gehabt. Und jedenfalls was jetzt mich also betroffen hat und so würde ich das aber auch bei den anderen Beteiligten einschätzen/mit einer Art gespannten Macherhaltung: Ja, jetzt gehen wir da mal ran, das in unserem Sinne konstruktiv zu übersetzen. [...] So war das die Ausgangslage. Sehr konstruktiv in der Haltung, würde ich mal sagen.“ (AK 8: 53–60)*

Als *gespannte Macherhaltung* bezeichnet das Arbeitskreismitglied die persönliche Einstellung; die gestellte Aufgabe sollte *konstruktiv* und erfolgsorientiert angegangen werden. Ausgehend vom bereits vorliegenden EQR und existierenden wissenschaftlichen Vorschlägen wurden Definitionen und Konzepte gesucht, die dem gegenwärtigen wissenschaftlichen State of the Art sowie dem EQR entsprachen und zugleich von allen Beteiligten akzeptiert wurden.

*„Also klar, am Anfang hatten wir wirklich klassische Definitionen. Man schaut sich verschiedene Theorien an. Legt das ein bisschen übereinander und dann beginnt man eben mal zu formulieren und dann kommt es eben darauf an, ob man was Gemeinsames findet. Ideal ist natürlich, wenn man gleich irgendeine gängige Definition findet, auf die sich alle verständigen können. Aber teilweise hat man ja auch die Definitionen vom europäischen Rahmen genommen und hat sich dann auch nur angeschaut, was gefällt uns daran nicht oder womit können wir jetzt nicht leben, weil es aus unserer Sicht nicht auf das deutsche System passt, und hat es dann dem entsprechend angepasst. Aber schon immer versucht, auch noch so zulin der Begrifflichkeit zu bleiben, dass es noch passt.“ (AK 6: 400–407)*

Die Beschreibung *dann beginnt man eben mal zu formulieren* verweist eher auf ein pragmatisches Herumprobieren als auf eine systematische, wissenschaftlich fundierte Arbeitsweise. Die Orientierung an einer wissenschaftlichen Arbeitsweise erweist sich im Zweifel als nachrangig. Inhaltlich kohärente Defi-

tionen und logische Bezüge innerhalb der Matrix sollten zwar gefunden werden, aber dabei wurde pragmatisch vorgegangen. Wann sich der Konsens einstellt, war bei diesem Vorgehen nicht planbar: Im Idealfall fand der AK DQR mit Glück *gleich irgendeine gängige Definition*, mit der alle einverstanden waren – meistens dauerte es aber länger.

Da die Sitzungen nur alle zwei bis vier Monate stattfanden, leistete der Arbeitskreis die *Textarbeit* in Form von schriftlichen Umlaufverfahren. Ausgehend von schriftlichen Vorlagen formulierten einzelne Mitglieder beziehungsweise kleine Diskussionsgruppen in der Zwischenzeit Änderungswünsche, die dann in den Sitzungen des AK DQR besprochen und gegebenenfalls später eingearbeitet wurden. Das Einarbeiten von unterschiedlichen, sich teilweise widersprechenden Änderungswünschen war die zentrale Herausforderung bei der Definition der Fachbegriffe. Vorbehalte einzelner Mitglieder können bei einem konsensorientierten Vorgehen nicht einfach übergangen werden, weshalb dieser Abstimmungsprozess sich organisatorisch als schwierig erwies.

*„Ja, also das/das können Sie wirklich einem Außenstehenden kaum begreiflich machen. [...] Und ja, dann reden Sie erstmal bilateral, dann kommen Sie zu einer Lösung, dann stimmen Sie das noch mit den [...] [K]ollegen ab. So und dann geht es in die breitere Runde. Dann schicken sie sowas an den AK. Dann setzen Sie eine Deadline: Mit Zurückmeldung bis da und dahin. Dann passiert das meistens, dass diese Deadline überhaupt nicht eingehalten wird, weil die Leute alles andere auch zu tun haben. [...] Das sind wirklich solche Banalitäten, die unheimlich viel Zeit rauben einfach.“ (AK 9: 828–839)*

Die Größe des Arbeitskreises mit seinen mehr als 30 Mitgliedern führte in der technischen Phase zu einem hohen Koordinationsaufwand. Weil nicht alle Mitglieder sofort beziehungsweise innerhalb gesetzter Fristen reagierten, kam es im Umlaufverfahren zu vielen Verzögerungen bei den Abstimmungsschritten, die für sich genommen zwar jeweils nur *Banalitäten* darstellen, aber in der Summe *unheimlich viel Zeit rauben*.

*„Also dem Back-Office würde ich da überhaupt keine Vorwürfe machen. [...] Was die aufgetragen bekommen, für mich erkennbar, ist auch zeitnah erledigt.“ (AK 8: 887–888)*

Das DQR-Büro – hier als *Back-Office* bezeichnet – nahm bei der *Textarbeit* eine Schlüsselrolle ein, da dessen Beschäftigte die Vorlagen erstellten und an die Arbeitskreismitglieder verschickten. Das DQR-Büro nahm dann wiederum die verschiedenen Änderungswünsche entgegen, fasste diese zusammen und bereitete in Abstimmung mit der Arbeitskreisleitung und der Ad-hoc-Gruppe

Beschlussvorlagen für die Arbeitskreissitzungen vor. Da das DQR-Büro die aufgetragenen Aufgaben *auch zeitnah erledigt* hatte, trug es keine Verantwortung für die zeitlichen Verzögerungen. Diese resultierten vielmehr aus dem Anspruch des AK DQR, gemeinsam den Text zu erarbeiten, was sich als äußerst anstrengendes und langwieriges Unterfangen erwies. In zwei Narrativen werden diese Schwierigkeiten bezeichnenderweise nicht anhand von inhaltlichen Fragen, sondern durch Bilder illustriert, die auf das Ringen mit einem verschlagenen und mächtigen Gegner verweisen:

*„Also das hat ja, glaube ich, schon drei oder vier Jahre gedauert bis wir diesen Rahmen/oder bis wir den DQR eigentlich formuliert hatten. Und da ging es wirklich/Das war reine Textarbeit. Also da wurde jedes Komma und jedes Wort wurde/Um jedes Wort wurde gefeilscht. Und es war schon mühsam, auf jeden Fall.“* (AK 6: 86–89)

*„Der entscheidende Unterschied [zwischen der technischen und politischen Phase] [...] ist, dass das erste Ringen um jedes Adjektiv innerhalb der Beschreibung der Deskriptoren, schweißtreibend und bis zum Exzess, natürlich keine Fortsetzung dann gefunden hat, wenn es um die Anwendung [ging], das heißt um die wirkliche Analyse von Fortbildungsmitteln mit dieser Beschreibung.“* (AK 8: 248–251)

Das Feilschen *um jedes Wort und jedes Komma* verweist metaphorisch auf eine Situation, in der eine Partei versucht, die andere zu übervorteilen. Feilschen bezeichnet gemeinhin das kleinliche, hartnäckige und manchmal dramatisierende Verhalten während eines Verkaufsgesprächs, bei dem der schließlich vereinbarte Preis in hohem Maße vom Geschick der Beteiligten abhängt – im Gegensatz zu einem eindeutig ausgewiesenen Preis auf anonymen Märkten. Wer in einer sich als rational verstehenden sozialen Welt lange feilscht, geht rücksichtslos mit der Zeit anderer um. Wer feilscht, nutzt vormoderne personalisierte Verhaltensstrategien, die heute oft unwürdig und absurd erscheinen.<sup>90</sup> Ähnlich verweist das *Ringen um jedes Adjektiv, das schweißtreibend und bis zum Exzess* getrieben wurde, auf eine langwierige – in diesem Fall körperliche – Auseinandersetzung. Beim Ringkampf umklammern sich die Kontrahenten; da Schläge und Tritte verboten sind, zerren und ziehen sie aneinander, um sich selbst in die günstigste Situation zu bringen und den Gegner schließlich zu Boden zu drücken und bewegungsunfähig zu fixieren. Durch diese Metaphern karikieren die Arbeitskreismitglieder das Verhalten des AK DQR im Rückblick. Der Arbeitsstil während der technischen Phase erscheint in diesen Bildern nicht

---

90 Zum Zusammenhang einer zyklischen oder linearen Logik der Zeit und der traditionellen oder rational kapitalistischen Organisation einer Gesellschaft vgl. das entsprechende Kapitel bei Bourdieu 2000: 32 ff.

nur als kleinschrittiges, sondern auch als unnötig zähes und mühsames Vorgehen.

Insbesondere bei der Formulierung der Matrix fanden kontinuierlich Auseinandersetzungen statt, bei denen es nicht zum offenen Schlagabtausch kam. In zähen und beharrlichen Verhandlungen wurde der Widerstand der anderen zermürbt; sich durchzusetzen erfordert einen langen Atem und die Bereitschaft, zu feilschen und zu ringen. In der Retrospektive erscheint dieses Vorgehen exzessiv und absurd, weil das mühsam erreichte Ergebnis, im nächsten Schritt *keine Fortsetzung dann gefunden hat*. Bei der *wirklichen Analyse von Fortbildungsmitteln* wurde es nicht mehr berücksichtigt. Während der Erprobungsphase und bei der Zuordnung wurde auf vergleichbar aufwendige, lange Diskussionen und eine umfassende Überprüfung der Qualifikationen entsprechend den Deskriptoren verzichtet, weil stattdessen politisch entschieden wurde, formale Abschlüsse als Qualifikationstypen entsprechend der Dauer en bloc zuzuordnen (vgl. Kapitel 6.1.1).

Inhaltlich ging es bei diesem *Feilschen* und *Ringem* zu Beginn des DQR-Prozesses vor allem um das Kompetenzverständnis. Ein Vertreter der Berufsbildungsseite im Arbeitskreis erläutert, welche Intentionen in der technischen Phase verfolgt wurden, welches eigene Verständnis durchgesetzt werden sollte und wie die Diskussion in den Räumen der Vorbereitung angestoßen wurde:

*„Und [wir] haben sehr viel Energie darauf verwandt, auch wirklich so das Grundkonzept auch wirklich in Frage zu stellen. Und das Grundkonzept, auch im Nachhinein, so aus meiner Sicht, ist vor allen Dingen diese Frage: Welches Verständnis hat man von Kompetenz? [...] Also wir hatten den grundsätzlichen Einwand: Wir hatten große Probleme damit, berufliche Handlungskompetenz auch wirklich adäquat im europäischen Qualifikationsrahmen abzudecken oder Berücksichtigung finden zu lassen. [...] Das hängt einmal mit der Architektur zusammen. Weil die machen ja Wissen, Fertigkeiten, Kompetenzen nebeneinander. [...] Und Kompetenz selbst wird im EQF nur definiert als Selbstständigkeit und Verantwortung. So und das waren für uns die wesentlichen Punkte, dass wir gesagt haben: Das geht nicht! Und haben dann einen sehr langen Prozess auch dann begonnen, über die BIBB-Arbeitsgruppe-DQR. Und haben gesagt: Wenn wir jetzt einen deutschen Qualifikationsrahmen machen, dann müssen wir uns erstmal mit dem Kompetenzverständnis auseinandersetzen. Weil das ist das Herzstück, worauf dann auch alles aufbaut. Und haben dann auch sehr viel Mühen darauf verwandt, genau das auch dann zu diskutieren und dann am Ende haben wir uns dann [...] auch mit allen anderen Beteiligten auf ein gemeinsames, eine gemeinsame Kompetenzdefinition verständigt. Und das war*

*dann so die Grundlage für die Entwicklung des nationalen, des deutschen Qualifikationsrahmens.“ (AK 5: 64–88)*

Die Diskussionen im AK DQR drehten sich zwar scheinbar nur um die *reine Textarbeit*, allerdings versuchte dabei ein Teil der Mitglieder, ein von ihnen entwickeltes Gesamtkonzept durchzusetzen. Die Berufsbildungsseite investierte von Beginn an *sehr viel Energie* in den DQR-Prozess. Innerhalb ihrer Räume der Vorbereitung, besonders in der Arbeitsgruppe des BIBB-Hauptausschusses, stimmten sich die VertreterInnen nicht nur ab. Sie trieben den Prozess voran, indem sie mit relativ großem Zeit- und Personalaufwand ein Konzept für einen Qualifikationsrahmen entwickelten, das sich vom EQR stark unterschied. Bereits im ersten Fachgutachten des BIBB zum EQR-Entwurf wurde der im EQR verwendete Kompetenzbegriff grundsätzlich als inkonsistent kritisiert (vgl. BIBB 2006: online). Aufbauend auf diese Kritik entwickelten die Sozialpartner in der BIBB-AG DQR eine alternative Kompetenzdefinition, die im September 2007 vom AK DQR als Arbeitsgrundlage für die Entwicklung des DQR übernommen wurde (vgl. Kapitel 5.2.3).

Diese frühe strategische Entscheidung für einen anderen Kompetenzbegriff bezeichnet das Arbeitskreismitglied als *das Herzstück, worauf dann auch alles aufbaut*. Die Entwicklung des DQR-Entwurfs wurde maßgeblich von den in der *BIBB-Arbeitsgruppe DQR* koordinierten Akteuren der Berufsbildung vorangetrieben. Mit der konzeptionellen Festlegung des Arbeitskreises auf die berufliche Handlungskompetenz als *Herzstück* des DQR wurde die Aufwertung der Berufsbildung gegenüber der gymnasialen Allgemeinbildung und der Hochschulbildung im Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung des DQR vorbereitet. Als die Amtschefkonferenz der KMK im Januar 2009 Bedenken gegen diese konzeptionelle Abweichung vom EQR anmeldete, war die Arbeit auf der Grundlage des neuen Konzepts schon weit fortgeschritten. Die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften verteidigten die von ihnen entworfene Vier-Säulen-Struktur gegen den Vorwurf der KMK, die Kopplung an den EQR aus dem Blick zu verlieren, und setzten durch, dass die entworfene Matrix unverändert in der Erprobungsphase verwandt wurde (vgl. Reglin 2012: 219ff.).

*„Also ich habe das [die Vier-Säulen-Matrix] im Wesentlichen wahrgenommen als eine fast Setzung aus dem BIBB heraus. Also aus den Machern im BIBB. Wobei jetzt das der Hauptausschuss sein kann, aber da gab es ja auch wieder einen eigenen Arbeitskreis im BIBB, der sich mit dem DQR beschäftigt hat. Ich hatte schon sehr den Eindruck, dass dies eine klare inhaltliche und sozusagen auch rhetorische Formel war, um auch klar zu signalisieren, dass der Kompetenzbegriff als Schlüsselbegriff durchgängig, also nicht in*

*diesen Säulen Wissen, Fertigkeiten und dann Kompetenz als sozusagen Sozialverhaltenselement. Und nach meinem Dafürhalten hat sich dieses/diese konzeptionellen Vorüberlegung, die nach meinem Dafürhalten in stillen Kammern/Kämmerchen wäre übertrieben, aber jedenfalls in den Organisationsstrukturen der Sozialpartner, die sich über das BIBB und den anderen Elementen wie KWB [Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung], also da wo diese Abstimmungsgremien sind, rauskristallisiert hat. Und was auch von zentraler Bedeutung in der späteren Ausformulierung des DQR war. Und ich hab bei niemanden sonst, sag mal bei der Allgemeinbildung oder bei Kultusministerien, auch nur annäherungsweise eine solch langfristig angelegte Vorüberlegung gespürt. Für mich, wo ich da an der Stelle mit dem Ergebnis nicht ganz so einverstanden bin, muss ich aber doch auch mit einer Art Bewunderung auch sagen: Weil es eine sehr überlegte, langfristige Strategie [war], den Kompetenzbegriff – der am Schluss ja spezifiziert wurde auf berufliche Handlungskompetenz – so zum zentralen, quasi goldenen Kalb, in dieser DQR-Diskussion zu machen.“ (AK 8: 69–87)*

Da der Arbeitskreis schrittweise vorging, bereitete die Entwicklung der Matrix und der Deskriptoren des DQR die später folgende Zuordnungsdiskussion vor. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds verfolgten die VertreterInnen der Berufsbildung eine *sehr überlegte, langfristige Strategie*, in unnachgiebigen Verhandlungen den eigenen auf die Berufstätigkeit bezogenen Kompetenzbegriff – die berufliche Handlungskompetenz – zur theoretischen Grundlage und zum *goldenen Kalb* bzw. *Herzstück* des DQR zu machen. Die *Macher im BIBB* sind engagierte und durchsetzungsfähige Akteure. Ihr Durchsetzungsvermögen führt das Arbeitskreismitglied auf ihre Vorabstimmung zurück; dabei scheinen sie so mächtig, dass es fast verdächtig wirkt, was dort im *stillen Kammer/Kämmerchen* geschieht. Dieses Bild wird allerdings sofort widerrufen und relativiert. In solchen Räumen der Vorbereitung werden zwar Diskussionen geführt, die nicht nach außen dringen, aber es sind keine Geheimgremien, sondern die offiziellen *Organisationsstrukturen der Sozialpartner*. Das Durchsetzungsvermögen dieser *Macher* ruft bei diesem Arbeitskreismitglied trotz inhaltlicher Differenzen eine *Art Bewunderung* hervor.

Als weiteren Grund für das Durchsetzungsvermögen der *Macher im BIBB* nennt das Arbeitskreismitglied fehlende Gegenentwürfe. Die VertreterInnen der *Allgemeinbildung* im AK DQR werden zwar als Gegenkraft benannt und die Länge der Diskussionen verweist auf Widerstand, der aber letztlich überwunden werden konnte. Da den VertreterInnen der Allgemeinbildung eine vergleichbare Strategie fehlte, gerieten sie in eine ungünstige Ausgangssituation für die kommenden Schritte.

*„Ich glaube auch, wie soll ich sagen, es stimmt, dass dieser Europäische Qualifikationsrahmen von besonderer Bedeutung für die berufliche Bildung ist. Um es mal schlicht zu sagen: Die allgemeinbildenden Abschlüsse sind europaweit anerkannt, zugeordnet, gegenseitiger Anerkennung. Es gibt eigentlich nicht so sehr viel da zu verhandeln. Im Grunde ist auch die Zahl überschaubar. In der Berufsbildung sieht das eben oder sah das bisher ganz anders aus. Und insofern verstehe ich das hohe Interesse der Berufsbildung.“ (AK 3: 337–342)*

Das relative oder zumindest anfängliche Desinteresse der VertreterInnen des Allgemeinbildungsbereichs am EQR/DQR-Prozess erklärt dieses Arbeitskreismitglied damit, dass in Europa bereits Transparenz über das Verhältnis von Schulabschlüssen besteht und diese gegenseitig anerkannt werden. Allerdings bezog sich der DQR-Prozess viel stärker auf das nationale Verhältnis zwischen den Bildungsbereichen als auf den europäischen Vergleich, weshalb das geringe Engagement von einem anderen Arbeitskreismitglied rückblickend als *fahrlässig* bezeichnet wird.

*„Deswegen meine ich, dass schon auf der theoretischen/bei der Vorarbeit auf der theoretischen Ebene die Allgemeinbildung viel zu lässig, wenn nicht sogar fahrlässig, sich aus der schweißtreibenden Arbeit ein wenig rausgehalten hat. Oder nicht weit genug mitgedacht hat, wie Begriffe später strategische Fesselungen werden.“ (AK 8: 622–624)*

Diese Beurteilung bezieht sich auf die *strategischen Fesselungen* in der später folgenden politischen Phase. Während der Textarbeit zur Formulierung des DQR hat keine andere Seite vergleichbar langfristig und engagiert mitgearbeitet wie die Berufsbildungsseite, die von Beginn an eine langfristige Strategie verfolgte, um ihre politische Ziele durchzusetzen.

### 5.1.2 Komplexitätsreduktion – Auslagern und Vorstrukturieren

In der technischen Phase wurde die Komplexität der Diskussion im AK DQR auf verschiedene Weise reduziert: Indem bei der Erstellung des DQR-Entwurfs auf formale Qualifikationen fokussiert und die non-formalen und informellen Qualifikationen nicht berücksichtigt wurden. Indem mit der Erprobung des DQR-Entwurfs externe Arbeitsgruppen beauftragt wurden. Indem die Frage des rechtlichen Status des DQR nicht vom Arbeitskreis entschieden wurde. Indem durch die Ad-hoc-Gruppe Arbeitskreissitzungen vorbereitet und de facto Entscheidungen von dieser kleinen Gruppe getroffen wurden.

Non-formales und informelles Lernen war in der 10. Arbeitskreissitzung im Juni 2009 Thema – als Grundlage dienten drei Inputs von WissenschaftlerInnen –



und in der Folge wurden wissenschaftliche Gutachten in Auftrag (vgl. Dehnbostel/Seidel/Stamm-Riemer 2010; Seidel/Stamm-Riemer 2012) gegeben, Expertenworkshops<sup>91</sup> durchgeführt und schließlich zwei separate Arbeitsgruppen geschaffen, die allerdings erst Mitte 2011 nach der Verabschiedung des DQR durch den AK DQR ihre Arbeit aufnahmen. Für die Entwicklung und Erprobung des DQR spielte die Diskussion über non-formales und informelles Lernen allerdings keine Rolle.

*„Zum Beispiel das völlige Herauslassen über zwanzig Sitzungen von dem non-formalen/informellen Lernen. Der Anspruch ist ja gerade – steht schon im EQR drin; steht auch im Vorwort vom DQR –, dass man die Lernergebnisse erfassen will, egal wo und wie lange sie angeeignet worden sind. Dazu gehört auch, dass das non-formale und informelle Lernen mit erfasst werden soll. Dieser Anspruch ist bisher nicht eingelöst. Ganz am Schluss, letztes Jahr [2011] wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die hat sich einmal getroffen. Und hat beraten, wie man das machen könnte.“ (AK 1: 62–68)*

Der Weiterbildungsbereich wurde nur durch wenige Arbeitskreismitglieder vertreten. Vermutlich deshalb und wegen ihrer geringeren gesellschaftlichen Macht konnten die VertreterInnen der Weiterbildung *das völlige Herauslassen* ihres Anliegens nicht verhindern. „Für die Repräsentanten des Weiterbildungsbereichs kam dies einer Marginalisierung durch inhaltlichen Ausschluss gleich.“ (Klenk 2013a: 167) Dabei existierte im Weiterbildungsbereich von Beginn an ein großes Interesse am DQR, da die Weiterbildung der am wenigsten geregelte Bildungsbereich ist und ein Qualifikationsrahmen eine ordnende und qualitätssichernde Funktion erfüllen könnte. Außerdem erwarteten VertreterInnen des Weiterbildungsbereichs eine stärkere Anerkennung der non-formalen und informellen Qualifikationen beziehungsweise Qualifikationswege durch den Einbezug in einen bereichsübergreifenden Rahmen.

Der DQR soll als deutsche Umsetzung des EQR ausdrücklich die Validierung non-formalen und informellen Lernens fördern (vgl. Europäische Kommission 2008: 3).<sup>92</sup> Ausgehend von Learning-Outcomes soll es egal sein, wo und wie

91 Jeweils ein eintägiger Workshop in Berlin am 11.06.2012 und am 10.10.2013.

92 Die Begriffe non-formales und informelles Lernen werden nicht einheitlich verwendet. Die in dieser Arbeit verwendeten Definitionen folgen dem Begriffsverständnis der Europäischen Union und dem dadurch markierten offiziellen politischen Standpunkt: Wie die Ex-negativo-Begriffsbestimmung des non-formalen und informellen Lernens zeigt, fungieren formale und formelle Qualifikationen als Maßstab. Non-formales Lernen bezeichnet Lernprozesse, die intentional außerhalb offiziell sanktionierter Lernorte stattfinden, vor allem in der Weiterbildung. Der private Weiterbildungsmarkt verteilt zwar Bestätigungen für absolvierte Bildungsgänge, diese sind aber keine rechtlich geschützten Zertifikate wie Schul-, Berufs- und Hochschulzeugnisse – eine solche Anerkennung würde sie zu formalen Lernprozessen aufwerfen. Informelles Lernen findet nichtintentional in alltäglichen Kontexten beispielsweise am Ar-

Kompetenzen erworben wurden; entscheidend sei allein, dass definierte Lernergebnisse erreicht werden. In diesem Sinne wurde im DQR formuliert: „Wichtig ist, was jemand kann, und nicht, wo es gelernt wurde.“ (AK DQR 2011: 5)

Neben der Marginalisierung der Weiterbildungsverbände im AK DQR erschwerte die fehlende begriffliche, konzeptionelle und theoretische Eindeutigkeit des non-formalen und informellen Lernens dessen Einbezug in den DQR. Während bei den formalen Qualifikationen umstritten war, wie und welchem Niveau sie zugeordnet werden sollten, stellte sich hinsichtlich der non-formalen und informellen Qualifikationen die Frage, was überhaupt zugeordnet werden sollte und könnte. Da der DQR nicht auf die individuelle Kompetenzmessung zielt, sondern definierte Kompetenzbündel bildungsbereichsübergreifend zugeordnet werden sollten, müssten non-formale und informelle Lernergebnisse als standardisierte Qualifikation definiert oder durch eine Äquivalenzaussage einer formalen Qualifikation gleichgestellt werden, um einem Niveau zugeordnet zu werden. Bei non-formal erworbenen Qualifikationen würde dies eine Standardisierung und Maßnahmen der Qualitätssicherung erfordern.<sup>93</sup> Das Ergebnis informellen Lernens müsste zuvor erhoben, dokumentiert und anerkannt werden, kurz: Informelles Lernen müsste vor einer Zuordnung validiert werden. Es existieren verschiedene derartige Validierungsverfahren, wie die Begabtenprüfung zum Erlangen der Allgemeinen Hochschulreife oder die Externenprüfung in anerkannten Ausbildungsberufen (vgl. Dehnbostel/Seidel/Stamm-Riemer 2010: 49 ff.). Doch diese Verfahren beziehen sich stets auf Einzelfälle und verwandeln das Lernergebnis durch die Zertifizierung in eine formale Qualifikation, sodass eine Zuordnung informellen Lernens nicht stattfindet. Diese Schwierigkeit wurde auch im AK DQR reflektiert.

---

beitsplatz oder in der Familie statt. Im Unterschied zu formalen und non-formalen Lernprozessen ist informelles Lernen den Lernenden selbst oft nicht bewusst und muss in einem ersten Schritt erfasst werden, um es sichtbar zu machen und gegebenenfalls zu bewerten (vgl. Dehnbostel/Seidel/Stamm-Riemer 2010: 8).

- 93 So stellt auch die Autorengruppe Bildungsberichterstattung kritisch fest, „dass es nur für eine Minderheit für ihre Weiterbildungsteilnahme Zertifikate im Sinne ausgewiesener Leistungsnachweise gibt. Dies entspricht dem lange Zeit verfolgten Konzept, dass die Stärke der Weiterbildung in der Spontaneität und Situationsbezogenheit ihrer Lernprozesse liege, die sich einer Standardisierung und Zertifizierung entzögen. So berechtigt das Argument auch ist, so richtig ist auch, dass in einem hochgradig regulierten Arbeitsmarkt die Dokumentation erbrachter Lernleistungen für die beruflichen Mobilitätsstrategien der Erwerbstätigen wichtig ist. Zugleich können Zertifikate auch als Instrument der Qualitätssicherung von Weiterbildungsangeboten wirken. Insofern sind in allen Weiterbildungsbereichen Fragen der Systematisierung, Standardisierung und Zertifizierung sowohl im Interesse von Qualitätssicherung als auch der beruflichen Mobilität gründlicher zu prüfen, als es die bisherige Zertifizierungspraxis ausweist.“ (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 156)

*„Mir fehlt die Fantasie mir vorzustellen, wie ich informelles Lernen zuordnen soll, wenn ich es nicht über einen Validierungsprozess feststelle. Wenn ich das aber tue, habe ich im Grunde schon einen [...] formalen Qualifikationsprozess. Also ist es am Ende auch eine formale Qualifikation. Der Weg dorthin, der kann natürlich ganz unterschiedlich verlaufen und den kann ich mir auch informell vorstellen. Nur das ist jetzt wieder genau die Frage. Da hört es mit dem DQR auf. Da muss man bildungspolitisch entscheiden, ob man das will. Und das ist ja auch deutlich geworden.“ (AK 3: 418–423)*

Wie und ob Validierungsprozesse zur Anerkennung informellen Lernens ausgebaut werden sollen, berührt aus Sicht des Arbeitskreismitglieds Fragen, die nicht im Rahmen des DQR-Prozesses gelöst werden können. Eine Entscheidung darüber müssten zuvor andere Akteure auf höherer Ebene *bildungspolitisch entscheiden*. Die Diskussion, ob ein allgemeines Validierungssystem entwickelt und eingeführt werden soll und wie dieses aussehen könnte, wurde entsprechend in eine separate BMBF-Arbeitsgruppe zum Thema des informellen Lernens überführt und so vom DQR-Prozess abgetrennt (vgl. Kapitel 6.1.6). Indem die Themen non-formales und informelles Lernen in die wissenschaftliche Bearbeitung und in Workshops ausgelagert wurden und die Befassung im AK DQR aufgeschoben wurde, reduzierte sich die Komplexität der DQR-Entwicklung; die Formulierungen und die Matrix mussten im ersten Schritt nur für die drei Bildungsbereiche Allgemein-, Hochschul- und Berufsbildung passend sein.

Der DQR-Entwurf vom Februar 2009 wurde in der folgenden Erprobungsphase versuchsweise angewandt. Dabei sollte geklärt werden, ob vorhandene formale Qualifikationen verschiedener Bildungssysteme mit Hilfe der Matrix eindeutig einem der acht DQR-Niveaus zugeordnet werden können und ob diese Zuordnung objektiv – im Sinne von regelgeleitet, eindeutig und wiederholbar – möglich ist. Für die Erprobung initiierte der AK DQR vier externe Arbeitsgruppen, die von Mai 2009 bis Mai 2010 arbeiteten und danach wieder aufgelöst wurden. Jede Arbeitsgruppe behandelte eine andere Domäne beziehungsweise Branche – Gesundheit, Handel, IT-Bereich, Metall/Elektro – und bestand aus 19 bis 22 Mitgliedern; organisatorisch unterstützte das DQR-Büro die Erprobungsarbeitsgruppen (vgl. DQR-Büro 2010: 28, 52, 83, 110).

Der AK DQR berief VertreterInnen aus verschiedenen Ministerien, Verbänden, Unternehmen und Bildungsinstitutionen in die Erprobungsarbeitsgruppen, um „eine breite Repräsentanz von Bildungsbereichen und gesellschaftlichen Gruppierungen zu erreichen und durch ein realitätsnahes Vorgehen den Erfordernissen von Gesellschaft, Arbeitsmarkt und Bildungssystem gerecht zu werden.“

(DQR-Büro 2010: 9) In den Erprobungsarbeitsgruppen vertreten waren (vgl. DQR-Büro 2010: 9):

- die allgemeinbildenden Schulen,
- die Ordnungsgeber und Einvernehmensministerien der betrieblichen Seite der Berufsbildung,
- die betriebliche Seite der Berufsbildung,
- die Gewerkschaften,
- die beruflichen Schulen,
- Anbieter beruflicher Weiterbildung und betrieblicher Weiterbildung,
- die Hochschulen, unter Berücksichtigung von Universität und Fachhochschule,
- wissenschaftliche Experten,
- Jugendsozialarbeit und Wohlfandspflege,
- die B-L-KG DQR,
- der AK DQR,
- das DQR-Büro.

In jeder Arbeitsgruppe waren ein bis drei Mitglieder des AK DQR vertreten, die den Arbeitskreis über den Fortschritt der Erprobungsarbeitsgruppen unterrichteten. VertreterInnen unterschiedlicher Organisationen in die Erprobung des DQR-Entwurfs einzubeziehen, folgt der bereits von der Gründung des AK DQR bekannten Logik: Durch Einbindung von Organisationen sollte Akzeptanz hergestellt werden und zugleich fungierten die Beteiligten als Multiplikatoren in der Fachöffentlichkeit (vgl. Spöttl 2012b: 228).

*„Nach dem Vorliegen des Erstentwurfes gab es die sogenannte Erprobungsphase. Da wurden vier Arbeitsgruppen eingesetzt, die diesen Vorschlag/ diesen Entwurf für vier berufliche Domänen erproben sollten, das war: Elektro-Metall, IT, Handel und Gesundheit. Und in diesen Gruppen waren wiederum auch nicht nur Wissenschaftler, sondern auch Vertreter der Praxis aus dem Bereich, was nicht unschwierig war. Ich erinnere mich zum Beispiel an eine Auszubildende von Karstadt, die in dem/ in dieser Arbeitsgruppe Handel mit dabei war und die am Anfang völlig überfordert war. Weil sie natürlich von dieser Diskussion bisher nichts mitbekommen hatten, keine Ahnung hatte von den Begriffen, und und und. Also dieses/ Ich sag mal, dieses Vorgehen hat auch seine Tücken. Es hat sehr den Vorteil der Beteili-*

*gung auf der einen Seite und auf der anderen Seite fehlte manchmal auch das Professionelle.“ (AK 1: 53–62)*

Dieses Arbeitskreismitglied berichtet von Schwierigkeiten einiger Mitglieder der Erprobungsarbeitsgruppen beim Umgang mit dem DQR. Da die DQR-Matrix sehr abstrakt ist und die Formulierungen der Deskriptoren an der wissenschaftlichen Logik orientiert sind, mussten diejenigen, die weder Mitglieder des AK DQR noch WissenschaftlerInnen waren und von der *Diskussion bisher nichts mitbekommen hatten*, einen Zugang zu einem für sie ganz neuen Thema finden. Sie griffen deshalb vermutlich stärker auf intuitive Zuordnungen entsprechend der bekannten Bildungshierarchien zurück, was das Arbeitskreismitglied problematisiert, weil dadurch das *Professionelle* fehlte. Auch Peter F. E. Sloane – ein Professor der Berufs- und Wirtschaftspädagogik, der die Entwicklung des DQR von Beginn an als Experte begleitete – kritisiert die fehlende wissenschaftliche Fundierung der Erprobungsphase, die er allein auf „professionelles Bauchgefühl“ gegründet sieht (Sloane 2012: 174).<sup>94</sup> Allerdings wäre eine wissenschaftlich fundierte, kompetenzorientierte, auf Outcomes basierende Begründung der Zuordnung auch bei einer anderen Zusammensetzung der Erprobungsarbeitsgruppen kaum möglich gewesen, weil die zur Verfügung stehenden Ordnungsmittel nicht kompetenzorientiert verfasst sind und Outcomes nicht explizit ausweisen. Dort ist zwar dokumentiert, was in welchem Umfang gelernt werden soll, aber es fehlen Aussagen darüber, welche konkrete Anwendung das zu erwerbende Wissen findet und ob es dazu überhaupt ausreicht (vgl. Frank 2012: 197).

Die Arbeitsgruppen traten vier- bis fünfmal zu ein- oder zweitägigen Sitzungen zusammen, dann legte jede Gruppe einen Bericht mit den jeweiligen Zuordnungsvorschlägen und einer Einschätzung des Matrix-Entwurfs vor. Danach wurden die Erprobungsarbeitsgruppen aufgelöst. Die Erprobungsarbeitsgruppen bewerteten die Matrix überwiegend positiv, allerdings gab es einige Hinweise auf Unklarheiten und Präzisierungsbedarf. Dieser Klärungsbedarf resultierte vor allem daraus, dass die Ordnungsmittel nicht Learning-Outcomes entsprechend den vier Kompetenzdimensionen beschreiben, sondern curriculare Inhalte und Prüfungsanforderungen bestimmen. Jede Arbeitsgruppe ordnete zwischen 12 und 21 Qualifikationen ihrer jeweiligen Domäne den acht DQR-Niveaus zu. Dafür formulierten einzelne Arbeitsgruppenmitglieder oder Kleingruppen einen begründeten Zuordnungsvorschlag, über den die ganze

<sup>94</sup> ExpertInnen zeichnen sich gerade dadurch aus, dass sie auf Grundlage ihrer großen praktischen Erfahrung und ihres Fachwissens ohne ausführliche und detaillierte Überprüfung richtige Urteile in komplexen Situationen treffen können. Entsprechend der Expertiseforschung wäre „professionelles Bauchgefühl“ nicht notwendigerweise despektierlich zu verstehen (vgl. Reimann/Rapp 2008: 155 ff.).

Arbeitsgruppe – möglichst im Konsens – entschied. Der angestrebte Konsens wurde allerdings nicht für alle Qualifikationen erreicht. Statt das Konsensprinzip streng anzuwenden und bei fehlendem Konsens auf einen Vorschlag zu verzichten, wurden in den Erprobungsarbeitsgruppen die nicht konsensualen Einschätzungen dokumentiert. Wenn also die Zuordnungsvorschläge für eine Qualifikation innerhalb einer Arbeitsgruppe um zwei bis drei Niveaustufen variierten, wurde diese Qualifikation einem Niveaunkontinuum zugeordnet, beispielsweise Niveau 3 bis 5 (vgl. DQR-Büro 2010: 25 ff., 49 ff., 80 ff., 107 ff.).<sup>95</sup>

In der folgenden Tabelle 16 sind die Ergebnisse der Zuordnungsvorschläge zusammengestellt. Die Zuordnung der Qualifikationen des Berufsvorbereitungssystems zu den unteren und der Hochschulabschlüsse zu den oberen Niveaus war unstrittig und erfolgte in allen Arbeitsgruppen in gleicher Weise. Die Zuordnungsvorschläge für die Qualifikationen des dualen und vollzeitschulischen Ausbildungssystems und des beruflichen Fortbildungsbereichs variierten, so wurden verschiedene duale Ausbildungen und berufsfachschulische Abschlüsse unterschiedlicher Länge und Domäne den Niveaus 3 bis 5 zugeordnet. Ebenso wurden verschiedene geregelte Fortbildungen den Niveaus 5 bis 7 zugeordnet. Trotz der abweichenden Niveauzuordnungen lässt sich innerhalb jeder Domäne beziehungsweise Branche problemlos eine vergleichbare Hierarchie der Bildungsbereiche wiederfinden, die bei der Berufsvorbereitung beginnt und über berufliche Ausbildungen und Fortbildungen bis zu hochschulischen Abschlüssen führt.

---

95 Einen Einblick in die konkrete Arbeit und deren Schwierigkeiten gibt Georg Spöttl als Mitglied der Arbeitsgruppe Metall/Elektro. Er charakterisiert das Vorgehen metaphorisch als „Stress-test“, also als experimentelle Überprüfung der Leistungsfähigkeit vor einem Ernstfall (vgl. Spöttl 2012b). Für dieselbe Arbeitsgruppe vgl. auch Morawietz (2011); für die Arbeitsgruppe Handel vgl. Gehmlich (2012); für die Arbeitsgruppe IT vgl. Bauer (2012).

|                      | Gesundheit                    | Handel                  | IT                         | Metall/Elektro             |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------|----------------------------|----------------------------|
| Mitglieder           | 19                            | 19                      | 21                         | 22                         |
| AK-Mitglieder        | 3                             | 3                       | 2                          | 1                          |
| Erfolgte Zuordnungen | 12                            | 18                      | 18                         | 21                         |
| DQR-Niveau           |                               |                         |                            |                            |
| 1                    |                               |                         |                            |                            |
| 2                    | Berufsvorbereitung            | Berufsvorbereitung      | Berufsvorbereitung         | Berufsvorbereitung         |
| 3                    | BFS (1–2 Jahre)               | BFS (2–3 Jahre)         | Duale Ausbild. (2 Jahre)   | BFS (1 Jahr)               |
| 4                    | Duale Ausbildung (3 Jahre)    |                         | Duale Ausbildung (3 Jahre) | Duale Ausbildung (2 Jahre) |
| 5                    | BFS (3 Jahre)                 | Fachoberschule (Sek II) |                            | BFS (2–3 Jahre)            |
| 6                    | Bachelor                      | Bachelor                |                            |                            |
| 7                    | Geregelte Fortbildungen       |                         |                            |                            |
| 8                    | Approbation; Facharzt; Master | Master                  |                            |                            |
|                      | Promotion                     | Promotion               | Promotion                  | Promotion                  |

**Abb. 16:** Übersicht über die Arbeitsgruppen und deren Zuordnungsvorschläge in der Erprobungsphase.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der AK DQR diskutierte in seinen Sitzungen, die während der Erprobungsphase stattfanden, die Zwischenschritte und Ergebnisse der Arbeitsgruppen, wobei die jeweils in den Arbeitsgruppen beteiligten Mitglieder über den Arbeitsstand berichteten. Das fehlende *Professionelle* und die von den Erprobungsarbeitsgruppen nach ihrer Auflösung nicht beeinflussbare Übernahme oder Ablehnung ihrer Empfehlungen durch den AK DQR legen die Annahme nahe, dass der DQR-Entwurf in der Erprobungsphase nicht ernsthaft evaluiert werden sollte; vielmehr wurde ein scheinbar repräsentatives Votum der Praxis organisiert und so der Nachweis der Umsetzbarkeit erbracht. Wie die Stellungnahme des Hauptausschusses des BIBB zur abgeschlossenen Erprobungsphase belegt, wurde unter dieser Prämisse ein Erfolg erzielt:

„Die Mitglieder des Hauptausschusses begrüßen das Ergebnis [...]. Aus berufsbildungspolitischer Sicht ist besonders herauszustellen, dass es gelungen ist, die Besonderheiten des deutschen Berufsbildungssystems in der Terminologie und Architektur des DQR zu berücksichtigen.“ (BIBB 2010: 1)

Bei der Erprobung der DQR-Matrix wurde die Komplexität außer durch die Fokussierung auf vier Domänen/Branchen und die Auswahl der versuchsweise zuzuordnenden Qualifikationen weiter reduziert, indem nur berufsvorbereitende, berufliche und akademische Qualifikationen beziehungsweise Abschlüsse berücksichtigt wurden. Für die allgemeinbildenden Schulabschlüsse formulierte der Schulausschuss der KMK einen separaten Zuordnungsvorschlag ohne andere Akteure hinzuziehen.<sup>96</sup> Dieses Vorgehen widerspricht eigentlich dem Prinzip des Arbeitskreises, der vereinbart hatte, gemeinsam vorzugehen und nicht getrennt nach Bildungsbereichen jeweils eigene Rahmen zu entwickeln.

Das Verhältnis von Abitur und dualer Ausbildung in den getrennt entwickelten Zuordnungsvorschlägen bestimmte zunehmend die Diskussion des AK DQR. Die KMK schlug vor, die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung dem Niveau 5 zuzuordnen. Da die VertreterInnen der Berufsbildung im AK DQR sich auf eine einheitliche Zuordnung aller mindestens dreijährigen dualen Ausbildungen zum Niveau 4 festgelegt hatten, bedeutete der KMK-Vorschlag, dass die beruflichen Ausbildungen unterhalb des Abiturs zugeordnet worden wären. Diese Aussage über die Relation verschiedener Qualifikationen aus zwei getrennten Bildungsbereichen führte innerhalb des Arbeitskreises zu Auseinandersetzungen zwischen den VertreterInnen der Berufsbildung und den VertreterInnen der Allgemeinbildung. Die Sozialpartner erklärten schließlich in der 15. Sitzung am 8. Juni 2010 den Zuordnungsvorschlag der KMK ultimatив für nicht akzeptabel (vgl. AK DQR 2010a: 5). Indem bei der Überarbeitung des

---

<sup>96</sup> Eine Ausnahme bildet der an einer Berufsfachschule erworbene Mittlere Schulabschluss, den die Erprobungsarbeitsgruppen ebenfalls zuordneten.



DQR-Entwurfs allein die Formulierungen des DQR-Dokuments als technische Frage diskutiert wurde, konnte der politische Konflikt nochmals vertagt werde, sodass der DQR im März 2011 konsensual vom AK DQR verabschiedet wurde.

Die rechtliche Ausgestaltung des DQR wurde während der technischen Phase nicht als Entscheidung des Arbeitskreises thematisiert. Die sich aus der föderalistisch geteilten Zuständigkeit ergebenden juristischen Fragen wurden als Sachfragen betrachtet, die außerhalb der Zuständigkeit des AK DQR lagen. Das BMBF gab zur Klärung dieser Fragen ein juristisches Gutachten in Auftrag (vgl. Herdegen 2009).

*„Es wäre ja denkbar gewesen, man könnte den Deutschen Qualifikationsrahmen als ein Gesetz einführen. Man könnte ihn als eine, ja weiß ich nicht, als eine Verordnung, Ausbildungsordnung, als Verordnung sagen wir mal, Rechtsverordnung, einführen. Dann hätten/Dann hat man aber schon das Problem, dann müssen ja alle Länder und der Bund/alle die gleiche Rechtsverordnung erlassen. So, beides führt zu formalrechtlich großen Schwierigkeiten. [...] Es gibt auch ein Rechtsgutachten von Herrn Professor Herdegen dazu. Also ich glaube, da sind wir alle der gleichen Aufzum gleichen Schluss gekommen. Ein Gesetz hätte natürlich bedeutet oder auch eine Rechtsordnung hätte bedeutet, dass es zu einem Staatsvertrag zwischen Bund und Ländern kommen müsste. Weil jetzt ist die Hoheit der Länder berührt und da darf der St/kann der Bund nicht einfach ein Gesetz machen. Umgekehrt, klar, auch die Länder müssten dann nicht ein Gesetz machen in Dingen, die den Bund betreffen. So da sage ich jetzt mal, wenn Ihnen das vielleicht reicht: Das haben uns die Juristen erklärt, ist so kompliziert und aufwendig und ein Prozess, der viele Jahre dauert. Und da kommt natürlich die Frage, wenn da nur ein Partner Bedenken hat, also das kann dann ewig dauern. Und deshalb haben wir vor diesem Prozess zurückgeschreckt.“ (AK 3: 890–903)*

Wie dieses Arbeitskreismitglied erläutert, wurden die rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten des DQR von den *Juristen* des BMBF und der KMK diskutiert, also BeamtInnen die nicht im AK DQR vertreten waren. Da die formalrechtliche Umsetzung Aufgabe des Bundes und der Länder ist, hat die Leitung des Arbeitskreises in dieser Frage keine Diskussion zugelassen, sondern die anderen Mitglieder über die Entscheidung informiert. Die politischen Implikationen der verschiedenen möglichen Regelungen – beispielsweise einklagbare Rechte durch ein Gesetz – wurden nicht vom AK DQR diskutiert. Diese Auslagerung der juristischen Fragen durch ein externes Gutachten und eine Entscheidung innerhalb der Bund-Länder-Koordinierungsgruppe hat die Diskussion des AK DQR während der technischen Phase weiter entlastet.

Obwohl die Komplexität der Diskussion reduziert wurde, indem Themen zurückgestellt beziehungsweise ausgeschlossen wurden, konnte der AK DQR nicht so zügig, wie geplant, einen Konsens über das DQR-Dokument finden. Die divergierenden Einzelmeinungen bezüglich der Formulierungen führten zu langen Diskussionen. Als Reaktion auf diese Problematik wurden kleinere Redaktionsgruppen gebildet; diese Gruppen sollten durch ihre reduzierte Größe in enger Kooperation mit dem Büro Vorlagen vordiskutieren und so den Arbeitskreis von längeren Diskussionen entlasten. In der 6. Sitzung des AK DQR im September 2008 wurde die sogenannte Ad-hoc-Gruppe gegründet, die als dauerhaftes informelles Gremium eine herausgehobene Bedeutung für die Prozesssteuerung erlangte.

*„Das [die Ad-hoc-Gruppe] ist nochmal so eine kleinere Gruppe. Genau, die/wo jetzt nochmal die Vertreter von den wichtigsten Stakeholdern drin sind, um im Vorfeld des Arbeitskreises da schonmal so vorzufühlen, wo könnten eventuell Konflikte sein und ja, da möglichst, wie gesagt, im Vorfeld auch schonmal zu vernünftigen Lösungen zu kommen.“ (AK 9: 572–574)*

*„[Die Ad-hoc-Gruppe] ist das Vorbesprechungsgremium, wo die Tagesordnung nochmal durchgegangen wird für den AK. Wo aber insbesondere im Hinblick auf AK schonmal vordiskutiert wird und eben, was ich sagte: Die Gespräche müssen schon vorher stattfinden und dürfen nicht erst im AK stattfinden, weil sonst behindert man Abläufe. Um auszuloten, was braucht ihr noch für Informationen von uns, damit klar wird, was wir da eigentlich damit meinen und so weiter. Deswegen ist der Ad-hoc-Kreis ein wichtiges In/vorklärendes Gremium, damit sich nicht alles im AK auf einmal verdichtet. [...] Im Ad-hoc-Kreis werden keine Entscheidungen getroffen. Damit wird auch keiner ausgeschlossen. Sondern im Ad-hoc-Kreis wird/werden die schwierigen Dinge vordiskutiert. Und es kann sein, wenn der/die Diskussion zwischen den drei Säulen des formalen Bereichs nicht mehr stattfinden, weil alles geklärt ist, dass der Ad-hoc-Kreis dann als dynamisches Gremium dann auch um/um die/um einen Vertreter des forma/non-formalen Bereichs wachsen wird. Das will ich nicht ausschließen. Das könnte durchaus sein. Weil man dann auf einmal sieht: Naja, die Diskussion, die wir jetzt eigentlich im AK führen und die vorher auch schon geklärt werden, sind jetzt andere. Dadurch muss auch der Ad-hoc-Kreis auch anders da gestaltet werden. Also das ist kein ausschließendes Gremium, das ist eher ein vorbeitendes Gremium in Hinblick auf die Diskussion, die primär zurzeit oder in den letzten Jahren den AK auch bestimmt haben.“ (AK 4: 815–840)*

Die Ad-hoc-Gruppe wurde als informelles Gremium gegründet, das die Komplexität der Diskussionen im AK DQR reduzieren sollte, indem dort *vordiskutiert* wurde. Während durch externe Arbeitsgruppen und die Vergabe von Gutachten Themen ausgelagert wurden, strukturierte die Ad-hoc-Gruppe durch inhaltliche Vorabstimmung die verbliebenen Themen. Um trotz der widerstrebenden Interessen einen Konsens zu finden, wurde möglichst geordnet und kleinschrittig vorgegangen. Das vertrauliche Vorbereiten der Sitzungen in der Ad-hoc-Gruppe durch die Leitung und die koordinierenden VertreterInnen der drei formalen Bildungsbereiche sollte verhindern, dass *eventuelle Konflikte* überhaupt auf die Tagesordnung gelangten.

Dass Komplexität aus Sicht der Arbeitskreismitglieder zum Problem werden kann, zeigt die Metapher, dass *sich alles im AK auf einmal verdichtet*. Bei steigender Dichte, also unter Druck, wird es schwieriger, die Einzelteile im Raum voneinander zu trennen. Der Diskurs der Systeme funktioniert aber so, dass die verschiedenen Fragen nacheinander angesprochen werden und in einem zähen Ringen ein Konsens gefunden wird, ohne dass es dabei zu einem offenen Schlagabtausch kommt. Wenn sich *alles im AK auf einmal verdichtet*, kann es zu einer Eskalation kommen, bei der sich die Widersprüche im Plenum soweit zuspitzen, dass keine einvernehmliche Lösung mehr gefunden werden kann.

Um offene Auseinandersetzungen im AK DQR zu vermeiden, wurde versucht, *im Vorfeld auch schonmal zu vernünftigen Lösungen zu kommen*. Die Aussagen, es würden durch diese vorbereitenden Gespräche *keine Entscheidungen getroffen* und die Ad-hoc-Gruppe sei *kein ausschließendes Gremium*, scheinen vorgeschoben, denn praktisch führte eine in Vorgesprächen erzielte Einigung zwischen BMBF, KMK, HRK und BIBB-AG DQR zu einem eindeutigen Meinungsbild innerhalb des AK DQR. Der AK DQR erscheint aus dieser Perspektive als Vollzugsorgan für Entscheidungen, die von den *wichtigsten Stakeholdern* im Vorfeld getroffen wurden. Wenn man dann dennoch im Arbeitskreis grundsätzliche Diskussionen beginnt, *behindert man Abläufe*.

Die Ad-hoc-Gruppe ist kein klar definiertes Gremium. Hinter der Bezeichnung Ad-hoc-Gruppe verbirgt sich eher eine Art Gesprächszusammenhang; die Beteiligung an der Ad-hoc-Gruppe ermöglichte Arbeitskreismitgliedern entscheidende Einflussmöglichkeiten. Die Beteiligung wurde nicht transparent geregelt, sondern thematisch angepasst. Als innerer Kreis lenkte die Ad-hoc-Gruppe den gesamten AK DQR. Die fehlende Repräsentation einer Vertreterin oder eines Vertreters des non-formalen Weiterbildungsbereichs bestätigt dessen dauerhaften thematischen Ausschluss während der technischen Phase – erst wenn die Diskussion sich in einem späteren Schritt mit der Zuordnung nicht formaler Qualifikationen befassen sollte, würde die Ad-hoc-Gruppe *als dynamisches*

Gremium um einen Vertreter oder eine Vertreterin des Weiterbildungsbereichs erweitert.

*„Nein, für mich [ist] nie erkennbar gewesen [wer Teil der Ad-hoc-Gruppe ist]. Auch da gibt es schon vorabgestimmte Vorschläge. Konntest du ja aus dem Schnellen da auch gar nichts dagegen haben, warum auch, ja?“ (AK 8: 838–839)*

Die im Vorfeld abgestimmte Mehrheitsmeinung ging mit einem Informationsvorsprung einher. Für die nicht an der Ad-hoc-Gruppe Beteiligten war nicht transparent, wer genau in die vorbereitenden Gespräche der Ad-hoc-Gruppe einbezogen war. In den Arbeitskreissitzungen wurden *vorabgestimmte Vorschläge* eingebracht, gegen die abweichende Einzelmeinungen nur spontan formulieren werden konnten. Die sich aus der Konsenslogik eigentlich ergebende Vetomacht aller Arbeitskreismitglieder wurde so zu einem Privileg der Mitglieder der Ad-hoc-Gruppe. Dort getroffene Entscheidungen konnten im AK DQR kaum verändert werden, weil sie von einer breiten Mehrheit getragen wurden.

*„Und es immer ganz, ganz schwer ist, dieser mehrheitlichen Meinung [...] eine Einzelmeinung sozusagen mit Wirkung entgegenzusetzen. Und ob ich dann am Schluss sage: Ich will aber im Protokoll noch, dass ich als Einzelner genannt hier eine abweichende Meinung fixiert bekomme, die diesen Begriff ‚konsensual‘ dann sozusagen unterläuft, ja? Das hab ich noch nicht erlebt. Entweder gibt man als Einzelner nach, weil es irgendwann erkennbar nicht zum Ergebnis führt, ja? Außer zu wechselseitigen Beschädigungen. So, dass ich schon meine, dass im Wesentlichen die Hauptmacht in den Mehrheitsverhältnissen liegt.“ (AK 8: 785–791)*

Trotz des Konsensprinzips existierte im AK DQR ein Machtgefälle zwischen dessen Mitgliedern. Mit der *Hauptmacht*, der eine *Einzelmeinung* nicht wirkungsvoll entgegengesetzt werden konnte, nimmt das Arbeitskreismitglied auf eine klassische instrumentelle Machtdefinition Bezug: Max Weber bezeichnet mit Macht, „jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1980: 28). Wie mit den Mitteln der Prozesssteuerung der geplante Prozess auch gegen Widerstreben vorangetrieben wurde, ist Gegenstand des nächsten Kapitels.

### 5.1.3 Zielerreichung – Selbstverpflichtung und Zeitdruck

Der ursprüngliche Zeitplan wurde nicht eingehalten (vgl. Kapitel 5.1.1). Die Verzögerungen erschienen zunächst als Schwierigkeiten, auf die mittels Komplexi-

tätsreduktion reagiert wurde. Allerdings lag in der Verzögerung auch eine Chance für die Prozesssteuerung, denn mit Verweis auf die eingegangene Verpflichtung, den DQR zu erarbeiten, konnte die Leitung des Arbeitskreises Zeitdruck aufbauen.

Die allgemeinen europäischen Ziele des Kopenhagen-Prozesses Transparenz, Durchlässigkeit, Mobilität und Arbeitsplatzsicherheit wurden von allen Beteiligten im DQR-Prozess prinzipiell geteilt. Ein Teil der Arbeitskreismitglieder kritisiert allerdings eine versteckte Agenda der EU, die eigentlich neoliberale und unsoziale Ziele in der Bildungspolitik verfolge.<sup>97</sup>

*„Und das hat ja immer auch wirklich sowas Zwiespältiges: Europa! Also auf der einen Seite diese neoliberale Ausrichtung, der/auch Bildung zu funktionalisieren. Aber wenn man das klug umsetzt, dann öffnet das auch gute Reformmöglichkeiten auch, die sich ganz anders entwickeln dann auch, als es eigentlich ursprünglich beabsichtigt war.“ (AK 5: 859–862)*

Trotz dieser Kritik an der Absicht, *Bildung zu funktionalisieren*, lehnt das Arbeitskreismitglied die europäischen Ansätze nicht grundsätzlich ab. Stattdessen sollten diese *klug* im Sinne der eigenen Interessen aufgenommen und gegen die verdeckte Agenda gewendet werden. Die Legitimität des EQR-Prozesses wurde durch ein solches korrekatives Aufgreifen nicht in Frage gestellt. Vielmehr resultierte aus der Zustimmung der deutschen Regierung, der Spitzenverbände der Wirtschaft und der Gewerkschaften zum EQR eine für die Mitglieder des AK DQR nicht zu hinterfragende Legitimität des Kopenhagen-Prozesses. Die Umsetzung des EQR auf nationaler Ebene stellte sich für den AK DQR als eine von höchster Stelle verordnete Aufgabe dar.

So erläuterte der Leiter des Arbeitskreises seitens der KMK in einer der Anhörungen im Bundestag: „Ich sehe einfach einen Zeitplan, den wir erfüllen müssen aufgrund unserer Verpflichtung im Hinblick auf diese EU-Empfehlung.“ (AfBFT 2009: 29) Der Zeitplan des AK DQR resultierte in dieser Darstellung direkte aus einer „Verpflichtung“; gemeint ist weder die Verpflichtung der KMK noch der Arbeitskreismitglieder, sondern die deutsche Selbstverpflichtung gegenüber den anderen europäischen Staaten und der EU-Kommission. Aus dieser Perspektive diene die Beteiligung am AK DQR der Erfüllung einer nationa-

<sup>97</sup> Allais weist in ihren international und historisch vergleichenden Analysen von Qualifikationsrahmen nach, dass diese häufig neoliberalen Politiken entspringen. Neoliberalismus meint in diesem Kontext die Kommodifizierung von Bildung, also das Zur-Ware-Machen von Bildung und die Herstellung von marktförmigen Beziehungen zu deren gesellschaftlicher Regulierung. Dies bildet Teil der Herausbildung des neuen neoliberalen Regulationsmechanismus nach dem Ende des Fordismus und der damit verbundenen wohlfahrtsstaatlichen Politik seit dem Ende der 1970er Jahre (vgl. Allais 2010: 24; Allais/Young 2011: 03–2 f.).

len Pflichtaufgabe gegenüber europäischen Partnern – was als disziplinierendes Argument bei langwierigen Diskussionen genutzt wurde.

*„Abgesehen von dem Druck, der dann irgendwann aufgebaut wurde: Wir müssen jetzt selber [gegenüber der EQF Advisory Group] doch berichten. Wir müssen jetzt was vorlegen. Was ich aber gar nicht schlecht fand, weil irgendwann wenn man dann ein Datum hat, bis zu dem man dann einfach Ergebnisse liefern muss, dann ist man eben auch produktiver und diskutiert nicht jeden Punkt immer bis Mitternacht.“ (AK 6: 676–680)*

Obwohl die Diskussion im AK DQR tatsächlich fast ausschließlich die nationalen Verhältnisse zwischen den Bildungsbereichen betraf, verband sich mit der europäischen Legitimation der Druck, den DQR in einer bestimmten Zeit fertigzustellen und auf europäischer Ebene zu präsentieren.

Diesen Erfolgsdruck bezüglich des Gesamtprozesses nutzte die Leitung des AK DQR zur Steuerung des Diskussionsprozesses. Während der Erarbeitung des DQR-Dokuments baute sie Zeitdruck auf, indem für jeden Arbeitsschritt Deadlines vorgegeben wurde. Wo trotz thematischer Komplexitätsreduktion und vorstrukturierten Diskussionen Schwierigkeiten auftraten, einen Konsens über Formulierungen und Definitionen zu finden, konnte mit Verweis auf die Zeitplanung eine Entscheidungssituation forciert werden. Das Risiko bei einem solchen Vorgehen besteht darin, dass immer auch die Möglichkeit besteht, dass Akteure nicht nachgeben, sondern den umstrittenen Punkt eskalieren, wenn sie unter Druck gesetzt werden. Allerdings brauchen die Mitglieder des AK DQR für ein solches Vorgehen die Erlaubnis ihrer Organisation beziehungsweise werden sie nur nach Rücksprache mit ihren politischen Vorgesetzten eine solche Strategie wählen.

*„Und fachlich haben wir uns jetzt so ein bisschen vorabgestimmt in den letzten Sitzungen. Hab ich ja angedeutet. Und da ist eine relativ große Einigkeit zu spüren. Ob man das politisch alles schon mittragen kann, ist die Frage. Aber wenn das eben nicht mitgetragen werden kann, bin ich ja jemand, der gehorchen muss. Und auch aus Überzeugung gerne gehorcht. Dann muss ich halt Streit suchen. Dann mach ich das auch. Und dann geht das aber trotzdem natürlich ganz geordnet und vernünftig. Und dann wirken solche Rituale.“ (AK 14: 414–419)*

Wenn die politisch verantwortlichen Vorgesetzten des Arbeitskreismitglieds einem Kompromissvorschlag nicht zustimmen, wird dieses *Streit suchen* und dem Druck innerhalb des Arbeitskreises nicht nachgeben. Allerdings betont das Arbeitskreismitglied, dass es in einem solchen Fall *natürlich ganz geordnet und vernünftig* streiten wird, da es sich schließlich nicht um eine persönliche

Angelegenheit handelt. Es werden *Rituale* genutzt, um ein Fortschreiten der fachlichen Arbeit zu blockieren. Auf diese Weise sprengt eine Eskalation das Vorgehen entsprechend der technischen Logik und erzwingt den Wechsel zur politischen Logik: Wenn eine offene Eskalation nicht mehr innerhalb des AK DQR bearbeitet werden kann, werden höhere politische Ebenen involviert.

Im DQR-Prozess konnte nach dem Ende der Erprobungsphase mit Verweis darauf, „das Gesamtergebnis nicht zu gefährden“ (AK DQR 2010b: 3), ausreichend Druck erzeugt werden, um die Verabschiedung des DQR-Dokuments unter Ausklammerung der bereits beginnenden politischen Zuordnungsdebatte durchzusetzen. Kurz danach kam es in der zweiten Jahreshälfte 2011 zur Eskalation und in der Folge zu einem mehrmonatigen Stillstand des DQR-Prozesses (vgl. Kapitel 6.1.2).

## 5.2 Offiziell verabschiedeter DQR

Beschränkt auf die formalen Qualifikationen begann der AK DQR ab September 2010 nach der Erprobungsphase den nächsten geplanten Arbeitsschritt im DQR-Prozess, die Überarbeitung und Verabschiedung des DQR. Die vier Erprobungsarbeitsgruppen Gesundheit, Handel, IT und Metall/Elektro hatten jeweils ein Expertenvotum zum DQR-Entwurf vorgelegt. Ausgehend von diesen Hinweisen änderte der AK DQR einige Formulierungen der Matrix. Als konzeptionell bedeutsame Änderung wurde der Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse in den DQR integriert und als Anhang in den DQR aufgenommen, außerdem wurden in die Formulierungen der Kompetenzdeskriptoren Wissen und Fertigkeiten auf den Niveaus 6 bis 8 sogenannte Oder-Formulierungen eingefügt, die zwischen hochschulischen und beruflichen Kompetenzen differenzieren. Nachdem sich die Mitglieder der Ad-hoc-Gruppe, dem internen Koordinierungsgremium der Arbeitskreisleitung, der Sozialpartner und der HRK, auf eine überarbeitete Version geeinigt hatten, wurde diese dem AK DQR in der 17. AK-Sitzung am 10. November 2010 vorgelegt. Der AK DQR nahm den modifizierten DQR-Entwurf nach einer Aussprache konsensual an (vgl. AK DQR 2010b: 2 ff.). Im Anschluss an diese interne Verständigung wurde das Dokument in die beteiligten Organisationen kommuniziert, um von den politisch Verantwortlichen bestätigt zu werden. Nach dieser Rückkopplungsrunde wurde der Deutsche Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen am 22. März 2011 vom AK DQR verabschiedet und daraufhin veröffentlicht.

In der Überarbeitungsphase vor der Verabschiedung des DQR kam es zu zwei Versuchen, den zu verabschiedenden DQR durch externen Druck zu verändern. Seitens des BMBF wurde eine Begriffsänderung verlangt:

„Kurz vor der 17. Sitzung des Arbeitskreises DQR in 2010 ließ die zuständige Ministerin, bzw. die Vertreterin des BMBF, eine der zentralen Kategorien des DQR von einer Sitzung zur anderen als unpassend und unverständlich streichen und durch einen neuen Begriff ersetzen, obwohl im Arbeitskreis DQR mit seinen über 30 Teilnehmenden über zwei Jahre mit diesem Begriff gearbeitet wurde. Es handelt sich um den Begriff Selbstkompetenz als eine der vier Säulen des DQR, den Ministerin Annette Schavan durch ‚Selbstständigkeit‘ ersetzt haben wollte.“ (Odenwald 2012: 202)

Außerdem positionierte sich der Wissenschaftsrat mit einer an die Amtschefkonferenz der KMK gerichteten Stellungnahme kritisch gegenüber dem DQR-Entwurf. In der Stellungnahme wurde die Beschränkung des DQR auf die europäische Vergleichsfunktion verlangt:

„Eine Überfrachtung mit zusätzlichen Funktionen sollte vermieden werden. [...] Aus Sicht des Wissenschaftssystems ist es essentiell zu betonen, dass EQR und DQR maßgeblich eine europäische Übersetzungsleistung erbringen und nicht innerdeutsche Wertigkeitsfragen lösen sollen.“ (Wissenschaftsrat 2010: 150 f.)

Indem der Wissenschaftsrat die politisch Verantwortlichen auf Länderseite öffentlich aufforderte, ihre notwendige Zustimmung zum DQR an Bedingungen zu knüpfen, sollte die KMK dazu gedrängt werden, durch ein Veto ihrer politischen Entscheidungsgremien die Äquivalenzaussagen über die Gleichwertigkeit von Qualifikationen verschiedener Bildungsbereiche auf den Niveaus 6 bis 8 zu verhindern. Innerhalb des AK DQR konnten oder wollten sich die VertreterInnen des Hochschulbildungsbereichs dem Konsens bei der Verabschiedung des DQR allerdings nicht verweigern. Der Wissenschaftsrat – dessen Vertreterin sich kurz darauf aus dem AK DQR zurückzog – versuchte mit seinem Vorgehen, den Ort der politischen Aushandlung zu wechseln, vermutlich weil der Einfluss des Hochschulbildungsbereichs innerhalb der Gremien der KMK ungleich größer war als im AK DQR. Eine Verlagerung der Entscheidung über die Umsetzung des DQR in die Gremien der KMK hätte die starke Position der BerufsbildungsvertreterInnen in diesem Prozess wahrscheinlich deutlich geschwächt.

Das BMBF konnte durchsetzen, den Begriff Selbstkompetenz durch Selbstständigkeit zu ersetzen, weil die Sozialpartner nach kurzem Widerstand nachgaben, um das Gesamtergebnis nicht zu gefährden. Die Intervention des Wissenschaftsrats dagegen verzögerte zwar die Verabschiedung des DQR durch die Amtschefkonferenz der KMK, aber es wurden keine inhaltlichen Änderungen mehr vorgenommen. Der Dissens über das Verhältnis von Abitur und Berufsausbildungen sowie über das Verhältnis von Hochschulabschlüssen und berufli-



chen Fortbildungen verschwand hinter der abstrakten neuen Begrifflichkeit der DQR-Matrix, indem die offizielle Zuordnung von Qualifikationen zum DQR als nächste Arbeitsphase von der Verabschiedung des DQR getrennt und somit vertagt wurde.

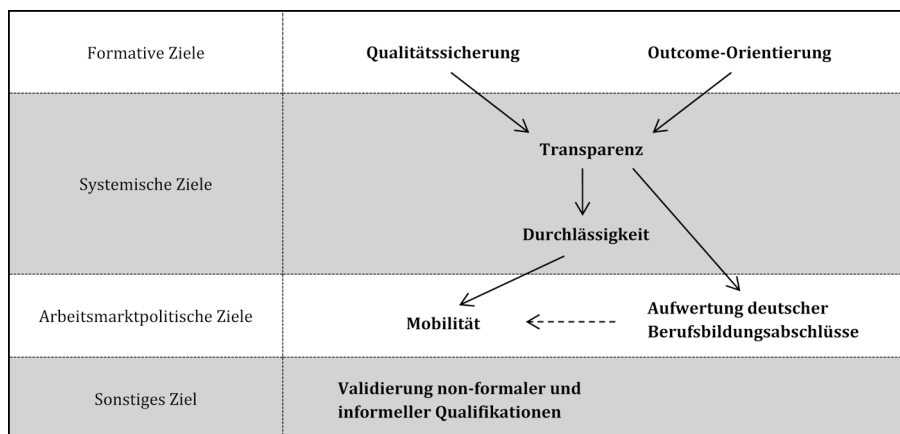
In den folgenden Unterkapiteln werden die zentralen Elemente des DQR diskutiert – die Ziele des DQR, der Aufbau der Matrix, der Kompetenzbegriff, die Outcome-Orientierung und das zugrundeliegende Bildungsverständnis.

### **5.2.1 Ziele des DQR**

Die Präambel des DQR enthält einen Abschnitt zu den verfolgten Zielen. Dieser Abschnitt wird in diesem Unterkapitel analysiert, um die offiziell verfolgte Zielhierarchie im DQR-Prozess zu rekonstruieren:

„Ziel ist es, Gleichwertigkeiten und Unterschiede von Qualifikationen transparenter zu machen und auf diese Weise Durchlässigkeit zu unterstützen. Dabei gilt es, durch Qualitätssicherung und -entwicklung Verlässlichkeit zu erreichen und die Orientierung der Qualifizierungsprozesse an Lernergebnissen („Outcome-Orientierung“) zu fördern. Damit leistet der DQR einen Beitrag zur Förderung der Mobilität von Lernenden und Beschäftigten zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern im Sinne bestmöglicher Chancen. [...] Diese [EQR-]Empfehlung haben BMBF und KMK vor allem mit dem Ziel aufgegriffen, eine angemessene Zuordnung von in Deutschland erworbenen Qualifikationen in der EU zu erreichen und dadurch die Chancen für unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger auf dem europäischen Arbeitsmarkt zu verbessern. [...] Darüber hinaus soll die Validierung des non-formalen und informellen Lernens gefördert werden.“ (AK DQR 2011: 2–4)

Die in diesem Abschnitt des DQR-Dokuments enthaltene Zielhierarchie wird in der folgenden Abbildung 17 dargestellt:



**Abb. 17:** Offizielle Zielhierarchie laut DQR-Dokument.

Quelle: Eigene Darstellung.

Es werden zwei systemische Ziele genannt: Transparenz und Durchlässigkeit. An erster Stelle steht die Transparenzfunktion als zentrales Ziel des DQR. Transparenz soll durch Aussagen über Gleichwertigkeiten und Unterschiede von Qualifikationen erreicht werden. Die Bewertung von Qualifikationen ist der Zweck des DQR. Mit jeder Niveauzuordnung wird ein Werturteil gefällt. Die achtstufige Matrix bildet als hierarchische Struktur den Wert ab: Je höher das DQR-Niveau, desto höher der Wert einer Qualifikation. Unterschiede zwischen Qualifikationen können im DQR nur hinsichtlich der Niveaustufen als Ungleichwertigkeiten bestimmt werden, denn die vier Kompetenzdimensionen innerhalb jeder Niveaustufe wurden nicht im Sinne einer Kompetenzdiagnostik konstruiert. Sie referieren nicht auf messbare Teilqualifikationen, die mittels eines systematischen Abgleichs zu quantifizierbaren Aussagen über Überschneidungen und Unterschiede von Qualifikationen führen.

Mit Hilfe des erstgenannten Ziels des DQR, Transparenz über Wertigkeiten herzustellen, soll als weiteres Ziel die Durchlässigkeit zwischen verschiedenen Bildungsbereichen und/oder -räumen erreicht werden. Durchlässigkeit meint in bildungspolitischen Kontexten die Möglichkeit der Individuen, zwischen Angeboten verschiedener Bildungsbereiche zu wechseln. So wird in Deutschland die Durchlässigkeit zwischen Berufsbildung und Hochschule als gering kritisiert, da die Zulassungs- und Anerkennungsrichtlinien es AbsolventInnen aus dem

Berufsbildungsbereich erschweren, ein Studium aufzunehmen beziehungsweise bereits erworbenes Wissen an einer Hochschule anerkennen zu lassen. Durchlässigkeit ist allerdings nicht auf diese Schnittstelle reduzierbar, auch die Übergänge zwischen dualer und vollzeitschulischer Ausbildung sowie von Berufsorientierungsmaßnahmen in eine berufliche Ausbildung werden unter dem Stichwort Durchlässigkeit diskutiert (vgl. Kapitel 7.1.1). Die fehlende Transparenz über den Wert einer in einem anderen Bildungsbereich erlangten Qualifikation wird als Hindernis beim Wechsel von einem zu einem anderen Bildungsgang gesehen. Die Forderung nach mehr Durchlässigkeit prägt die bildungspolitische Diskussion in Deutschland seit den 1970er Jahren. Mittlerweile ist sie zum politischen „Mainstream“ (Frommberger 2012: 81) geworden und vielfältige bildungspolitische Initiativen und Programme wurden und werden mit dem Ziel Durchlässigkeit begründet.

Die systemischen Ziele, Durchlässigkeit durch Transparenz zu erhöhen, sollen durch verlässliche Qualitätssicherung und Outcome-Orientierung abgesichert werden. Damit werden formative Absichten benannt: Bildungsanbieter können sich bei der Konzeption von Bildungsangeboten an den Niveaudekriptoren orientieren und die Zuordnung kann an die Erfüllung bestimmter qualitätssichernder Auflagen gekoppelt werden. Auf diese Weise würde durch einen Qualifikationsrahmen auf die Qualitätsstandards eingewirkt. Indem die Qualifizierungsprozesse in stärkerem Maße an Lernergebnissen orientiert werden sollen, wird eine Veränderung der bisher hauptsächlich curricular geplanten Angebote angestrebt.

Unter der Voraussetzung, dass diese systemischen und formativen Ziele erreicht werden, wird im DQR ein Instrument gesehen, die innereuropäische Mobilität als arbeitsmarktpolitisches Ziel zu fördern. Lernende und Beschäftigte aus Deutschland sollen leichter als bisher in andere europäische Staaten migrieren können und BürgerInnen anderer europäischer Staaten sollen leichter nach Deutschland migrieren können. Der Bezug auf innereuropäische Bildungs- und Arbeitsmigration verdeutlicht die enge Verschränkung der beiden Politikbereiche beim EQR/DQR. Die europäische Initiative in diesem Bereich wurde gerade durch diese Verschränkung legitimiert: Entsprechend der Lissabon-Erklärung soll durch integrierte Bildungs- und Arbeitsmärkte die europäische Wirtschaft gefördert werden (vgl. Europäischer Rat 2000: online).

Die deutsche Motivation, die EQR-Empfehlung umzusetzen, wird mit einem zusätzlichen arbeitsmarktpolitischen Ziel begründet: Deutsche ArbeitnehmerInnen sollen bessere Chancen auf dem europäischen Arbeitsmarkt erhalten, indem deutsche Qualifikationen dem DQR/EQR angemessen zugeordnet werden. Das heißt umgekehrt, dass aus deutscher Sicht eine solche angemessene Aner-

kennung deutscher Qualifikationen in Europa bisher fehlte. Der im Bologna-Prozess entwickelte Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse mit den drei Niveaus Bachelor, Master und Promotion stellt allerdings bereits die europaweite gleichwertige Anerkennung deutscher Hochschulabschlüsse sicher, genauso wie die deutschen allgemeinbildenden Schulabschlüsse durch bi- oder multinationale Abkommen gleichwertig in Europa anerkannt werden (vgl. KMK o.J.: online). Insofern bezieht sich dieses Ziel eindeutig auf die beruflichen Qualifikationen: Gegenüber früheren europäischen Klassifikationen sollen mit dem DQR deutsche Berufsbildungsabschlüsse im europäischen Vergleich aufgewertet werden.

Die Förderung der Validierung des non-formalen und informellen Lernens wird als weiteres Ziel ohne inhaltliche Verknüpfung mit den anderen Zielen des DQR genannt. Die Marginalisierung des Themas im DQR-Prozess wird durch die fehlende Verknüpfung mit den übrigen Zielen im offiziellen DQR-Dokument sichtbar. In europäischen Dokumenten dagegen wird die Förderung des non-formalen und informellen Lernens meist als ein übergeordnetes und eng mit den Zielen Transparenz und Durchlässigkeit verbundenes Ziel genannt.

## 5.2.2 Aufbau der Matrix und Lesehinweise

Die wichtigsten Aussagen des DQR finden sich in der Matrix (vgl. AK DQR 2011: 6 f.). Diese besteht vertikal aus acht Niveaus und bietet ein Schema, dem – dem Anspruch des AK DQR nach – alle Qualifikationen der verschiedenen Bildungsbereiche zugeordnet werden können. Die Niveaus sind entsprechend abstrakt formuliert und enthalten weder Differenzierungen nach Branchen, noch werden die Niveaus weiter in Subniveaus zerteilt. Jedes Niveau wird durch einen sogenannten Niveauindikator beschrieben. Wie in der folgenden Tabelle zu sehen ist, bestehen die Niveauindikatoren lediglich aus ein oder zwei ähnlich formulierten Sätzen:

|                 |   |
|-----------------|---|
| <b>Niveau 1</b> | Über Kompetenzen zur Erfüllung einfacher Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten <b>Lern-</b> oder <b>Arbeitsbereich</b> verfügen. Die Erfüllung der Aufgaben erfolgt unter Anleitung.                              |
| <b>Niveau 2</b> | Über Kompetenzen zur fachgerechten Erfüllung grundlegender Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten <b>Lern-</b> oder <b>Arbeitsbereich</b> verfügen. Die Erfüllung der Aufgaben erfolgt weitgehend unter Anleitung. |
| <b>Niveau 3</b> | Über Kompetenzen zur selbständigen Erfüllung fachlicher Anforderungen in einem noch überschaubaren und zum Teil offen strukturierten <b>Lernbereich</b> oder <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen.                                  |
| <b>Niveau 4</b> | Über Kompetenzen zur selbständigen Planung und Bearbeitung fachlicher Aufgabenstellungen in einem umfassenden, sich verändernden <b>Lernbereich</b> oder <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen.                                      |

|                 |  |
|-----------------|--|
| <b>Niveau 5</b> | Über Kompetenzen zur selbständigen Planung und Bearbeitung umfassender fachlicher Aufgabenstellungen in einem komplexen, spezialisierten, sich verändernden <b>Lernbereich</b> oder <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen.  |
| <b>Niveau 6</b> | Über Kompetenzen zur Planung, Bearbeitung und Auswertung von umfassenden fachlichen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in Teilbereichen eines <b>wissenschaftlichen Faches</b> oder in einem <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch Komplexität und häufige Veränderungen gekennzeichnet. |
| <b>Niveau 7</b> | Über Kompetenzen zur Bearbeitung von neuen komplexen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in einem <b>wissenschaftlichen Fach</b> oder in einem strategieorientierten <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch häufige und unvorhersehbare Veränderungen gekennzeichnet.                      |
| <b>Niveau 8</b> | Über Kompetenzen zur Gewinnung von Forschungserkenntnissen in einem <b>wissenschaftlichen Fach</b> oder zur Entwicklung innovativer Lösungen und Verfahren in einem <b>beruflichen Tätigkeitsfeld</b> verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch neuartige und unklare Problemlagen gekennzeichnet.  |

**Abb. 18:** Niveauindikatoren des DQR.

Quelle: AK DQR 2011: 6 f.

In den Niveauindikatoren werden vier Anwendungsfelder unterschieden, in denen Aufgaben mit den einer Qualifikation entsprechenden Kompetenzen erfüllt werden können: ein „Lernbereich“, ein „Arbeitsbereich“, ein „berufliches Tätigkeitsfeld“ und ein „wissenschaftliches Fach“. Auf jeder Niveaustufe werden zwei mögliche Anwendungsfelder genannt, ein „Lernbereich“ oder ein „wissenschaftliches Fach“ sowie ein „Arbeitsbereich“ oder ein „berufliches Tätigkeitsfeld“. Aus diesen unterschiedlichen Anwendungsfeldern lässt sich eine parallele Zuordnung der Qualifikationen unterschiedlicher Bildungsbereiche ableiten. Durch die Oder-Formulierung werden zwei parallele Laufbahnkonzeptionen – eine allgemeinbildend/universitäre und eine berufliche – sichtbar, zu denen Qualifikationen auf jedem Niveau zugeordnet werden können. Der „Lernbereich“ als Anwendungsfeld findet sich auf den Niveaus 1 bis 5. Eine so zugeordnete Qualifikation befähigt zu weitergehenden Lernprozessen, was vor allem auf Angebote der Allgemeinbildung und gegebenenfalls der Berufsvorbereitung zutrifft. Auf den Niveaus 6 bis 8 werden über den Anwendungsbereich „wissenschaftliches Fach“ Qualifikationen des Hochschulbereichs zugeordnet. Der „Arbeitsbereich“ findet sich als Anwendungsfeld nur auf den Niveaus 1 und 2, in der Folge wird von einem „beruflichen Tätigkeitsfeld“ gesprochen. Daran wird deutlich, dass die Qualifikationen des Berufsbildungsbereichs, die als berufsqualifizierend angesehen werden, erst ab dem Niveau 3 bis einschließlich Niveau 8 zugeordnet werden. Darunterliegende Qualifikationen befähigen im Umkehrschluss nur zur an- oder ungelernten Arbeitstätigkeit.

Diese Trennung zwischen den nicht berufsqualifizierenden Niveaus sowie den restlichen Niveaus war vom AK DQR beabsichtigt.

*„Ja, ich meine es gibt [...] auch Qualifikationsprofile unterhalb der Berufsausbildung. Dafür sind die [Niveaus] 1 bis 3 – 3 ist schon zweijährig, aber – sind da. Aber machen wir uns nichts vor: [...] Ein vollwertiges Qualifikationsprofil beginnt ab Niveau 4. [...] Das ist wirklich der Sockel, auf dem dann auch Weiterbildung aufgebaut werden kann. Auch berufliche Weiterbildung. Davor ist ein Hinführen auf eine vollwertige Qualifikation. Deswegen aber: Der Kern ist 4 – Attraktivität – und was danach kommt.“ (AK 5: 702–710)*

Der AK DQR hat bei den Niveauindikatoren zwischen „Arbeitsbereich“ und „beruflichem Tätigkeitsfeld“ unterschieden, um so ein vollwertiges Qualifikationsprofil im Berufsbildungsbereich und Qualifikationsprofile unterhalb der Berufsausbildung bei der späteren Zuordnung von Qualifikationen klar unterscheiden zu können. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds zählen eigentlich auch die zweijährigen dualen Ausbildungen, die später Niveau 3 zugeordnet wurden, nicht zu den vollwertigen Qualifikationen, da der Übergang in die berufliche Aufstiegsfortbildung dort nicht wie bei einer mindestens dreijährigen Ausbildung möglich ist.

Diese Abgrenzung eines unteren Niveaubereichs von den restlichen Niveaus zeigt sich auch hinsichtlich des Autonomiegrades, mit dem die jeweiligen Aufgaben je nach Niveaustufe erfüllt werden; nur in Niveau 1 und 2 ist vorgesehen, dass „unter Anleitung“ gearbeitet wird. Neben der Autonomie steigen die Komplexität und Unübersichtlichkeit der Anforderungen von Niveau zu Niveau: Ausgehend von Niveau 1, wo „einfache Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Lern- oder Arbeitsbereich“ erfüllt werden sollen, bis zu Niveau 8, wo die „Gewinnung von Forschungserkenntnissen“ oder die „Entwicklung innovativer Lösungen und Verfahren in einem beruflichen Tätigkeitsfeld“ für „neuartige und unklare Problemlagen“ vorgesehen sind (vgl. AK DQR 2011: 6 f.).

Jedes Niveau wird neben den referierten Niveauindikatoren jeweils durch vier weitere Deskriptoren genauer spezifiziert: Die beiden Deskriptoren Wissen und Fertigkeiten beschreiben in der Matrix die Fachkompetenz und die beiden Deskriptoren Sozialkompetenz und Selbstständigkeit beschreiben die personale Kompetenz.

| <b>Niveauindikator</b> |  |  |  |
|------------------------|--|--|--|
| Anforderungsstruktur   |  |  |  |
| <b>Fachkompetenz</b>   |  | <b>Personale Kompetenz</b>                               |  |
| <b>Wissen</b>          | <b>Fertigkeiten</b>  | <b>Sozialkompetenz</b>                                   | <b>Selbstständigkeit</b>   |
| Tiefe und Breite       | Instrumentelle und systemische Fertigkeiten, Beurteilungsfähigkeit | Team-/Führungsfähigkeit, Mitgestaltung und Kommunikation | Selbstständigkeit/ Verantwortung, Reflexivität und Lernkompetenz |

**Abb. 19:** Einheitliche Struktur der DQR-Niveaus, grau hinterlegte Felder werden in der Matrix auf jedem Niveau mit Beschreibung gefüllt.

Quelle: AK DQR 2011: 5.

Die Niveauindikatoren und -deskriptoren sind so zu lesen, dass die höheren Niveaus alle Kompetenzen der unteren Niveaus einschließen. Auf diese Weise wird auf Wiederholungen verzichtet. Die genauen Formulierungen können im Anhang nachgelesen werden (vgl. Anhang 6). Sie sind ähnlich wie die Niveauindikatoren abstrakt formuliert und spezifizieren die Kompetenzen nicht hinsichtlich von Branchen oder durch Subniveaus.

Die Deskriptoren Wissen und Fertigkeiten auf den Niveaus 6 bis 8 weisen unterschiedliche Kompetenzen aus, die durch ein „oder“ nebeneinandergestellt werden und sich entsprechend der verschiedenen Anwendungsfelder der Niveauindikatoren entweder auf ein berufliches Tätigkeitsfeld oder auf ein wissenschaftliches Fach beziehen.<sup>98</sup> Diese sprachliche Parallelisierung ist das Ergebnis eines Kompromisses zwischen den VertreterInnen der Hochschulbildung und der Berufsbildung.

*„Das ist der höchste Erfolg dieses Prozesses, zu erreichen, dass Meisterqualifikation und Bachelorqualifikation auf einem Niveau zugeordnet werden können. [...] Andere Länder haben es nicht oder tun sich schwer. Oder hier wie Österreich mit Y-Modell.“ (AK 11: 231–238)*

Es war das Anliegen der VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im AK DQR, neben den Hochschulabschlüssen auch berufliche Abschlüsse auf den oberen Niveaus 6 bis 8 zuzuordnen. Aus Sicht des Arbeitskreismitglieds liegt deshalb in der Möglichkeit, Meister und Bachelor zu einem Niveau innerhalb der DQR-Matrix zuordnen zu können, der *höchste Erfolg dieses Prozesses*. In den meisten europäischen Ländern sind die oberen Niveaus der nationalen Qualifikationsrahmen exklusiv den Qualifikationen des Hochschulbereichs vor-

<sup>98</sup> Auf Niveau 6 weist zusätzlich der Deskriptor Sozialkompetenz unterschiedliche durch „oder“ nebeneinander gestellte Kompetenzen aus.

behalten. Auch in Deutschland fügte der AK DQR dem DQR-Dokument den dreistufigen Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse als Anhang bei und garantierte so die Zuordnung der dort definierten Bachelor-, Master-, Doktoratsebene zu den DQR-Niveaus 6 bis 8. Durch die Oder-Formulierungen in der Matrix konnten neben den Hochschulabschlüssen ebenfalls berufliche Abschlüsse diesen Niveaus zugeordnet werden. In Österreich ist ebenfalls eine Zuordnung beruflicher Qualifikationen zu den oberen Niveaus vorgesehen, allerdings wird dort ab dem Niveau 6 eine Trennung des akademischen und beruflichen Bildungswegs ausgewiesen. Von diesem *Y-Modell* – das Y wird hier entsprechend dem Schriftbild als Symbol für eine Weggabelung genutzt – grenzt das Arbeitskreismitglied die Entscheidung des AK DQR ab. Allerdings kann in der deutschen Oder-Formulierung ebenfalls eine solche Trennung der Bildungswege gesehen werden, die nur durch einen Formelkompromiss verdeckt wurde (vgl. Gössling 2013: 217).

Die vier Niveaude Deskriptoren Wissen, Fertigkeiten, Sozialkompetenz und Selbstständigkeit beschreiben die mit einer Qualifikation einhergehende Handlungskompetenz. „Diese analytischen Unterscheidungen [zwischen den Niveaude Deskriptoren] werden im Bewusstsein der Interdependenz der verschiedenen Aspekte von Kompetenz vollzogen.“ (AK DQR 2011: 4) Eine eindeutige analytische Trennung beziehungsweise die isolierte Betrachtung einzelner Kompetenzen ist im DQR ebenso wenig vorgesehen wie eine fixierte Gewichtung zwischen den verschiedenen Kompetenzen. Die damit einhergehende Interpretationsschwierigkeit beim Lesen des DQR zeigte sich auch in den Interviews mit den Arbeitskreismitgliedern.

*„Wir haben ja vier Deskriptoren und ich denke, dass der Schwerpunkt der Deskriptorlin Bezug auf Besetzung von Deskriptoren/Outcome in der Hochschuleseite eine andere ist als in der beruflichen Bildungsseite. Also der Deskriptor Wissen wird über die kognitiven Anteile ein viel schwergewichtiger sein bei der Hochschuleseite [...] Sodass ich glaube, dass in der beruflichen Bildungsseite eher in der Breite die Deskriptoren abgebildet werden und, ja, Outcome erzeugt wird und in der Hochschulbildungsseite eher der Wissensbestandteil. Ähnlich würde ich es jetzt bis zur Stufe 4 für den allgemeinbildenden Bereich auch sehen. Die natürlich eher noch auch Bestandteile in den personalen, sozialen Kompetenzen natürlich auch haben.“*  
(AK 4: 266–278)

Eine separate Überprüfung der Deskriptoren mit Hilfe von Kompetenzdiagnostik und eine darauf aufbauende Formel, wie die vier Deskriptoren gewichtet werden, sind im DQR nicht vorgesehen. Die Zuordnung erfolgt in Abschätzung der Qualifikation als Bündel der interdependenten Kompetenzen, wobei je



nach Fall einzelne Kompetenzen *viel schwergewichtiger* berücksichtigt werden können und so die kompetenzorientierte Zuordnung eine gewisse Beliebigkeit ermöglicht. Im DQR-Dokument wird Qualifikation wie folgt definiert:

„Qualifikation bezeichnet das formale Ergebnis eines Beurteilungs- und Validierungsprozesses, bei dem eine dafür zuständige Institution festgestellt hat, dass die individuellen Lernergebnisse vorgegebenen Standards entsprechen.“ (AK DQR 2011: 9)

Ungeklärt bleibt im DQR-Dokument, wie groß ein Kompetenzbündel sein muss, um überhaupt als Qualifikation zu gelten. Während im formalen Bereich mit Qualifikationen Abschlüsse gemeint sind, ist diese Frage für die non-formalen Qualifikationen durchaus relevant.

*„Es ist eine Position zu sagen: Da sollte so etwas wie eine Untergrenze eingezogen werde. Was weiß ich, bei 400–500 Lernstunden. Das ist jetzt nicht ganz aus der Luft gegriffen, weil es ähnliche Entscheidungen in anderen Ländern gibt. Es gibt auch das andere Argument, zu sagen: Man könnte zu Niveaumentscheidungen ja auch unter Berücksichtigung eines Inputkriteriums – kleiner Bruch in der Logik, aber ich führe den Gedanken mal aus – kommen, wenn man sagt: Eine Qualifikation auf Niveau X ist überhaupt nötig, damit ich den Einstieg finde in eine Weiterbildung. Dann ist das andere Kriterium – Wie lang dauert die selber? – gar nicht so entscheidend, denn sie setzt ja auf etwas auf, und die ganze Beschreibung des Lehrgangs, oder was immer es sein mag, verrät mir: Man muss schon Kompetenzen auf einem bestimmten Niveau mitbringen, um das überhaupt machen zu können. Das wäre jetzt eine neue Art von Argumentation. Bei anderen Zuordnungen hat man das so nicht gemacht. Es ist aber jedenfalls nicht völlig undenkbar.“ (AK 7: 369–378)*

Da der AK DQR die Zuordnung non-formaler Qualifikationen bis zur Verabschiedung des DQR nicht diskutierte, gibt es im DQR-Dokument keine Hinweise, wie *so etwas wie eine Untergrenze eingezogen* werden könnte oder wie aufbauende Qualifikationen berücksichtigt werden könnten.

Mit der DQR-Matrix sollen allgemeine, systemische Aussagen über Qualifikationstypen und deren Relation getroffen werden. Eine mögliche Fehlinterpretation der DQR-Matrix – die vom AK DQR eben nicht beabsichtigt ist – liegt nahe, wenn die DQR-Niveaus von den Lernenden aus gelesen werden.

*„Weil man ja in der Regel bei Qualifikation/Qualifikation immer an Personen bindet. Und deswegen sehr schnell so die Tendenz hat, Personen einzusortieren mit ihrem Wissen. Der DQR aber von einer Qualifikation ausgeht, die erstmal personenungebunden ist und dann natürlich aber von Personen so-*

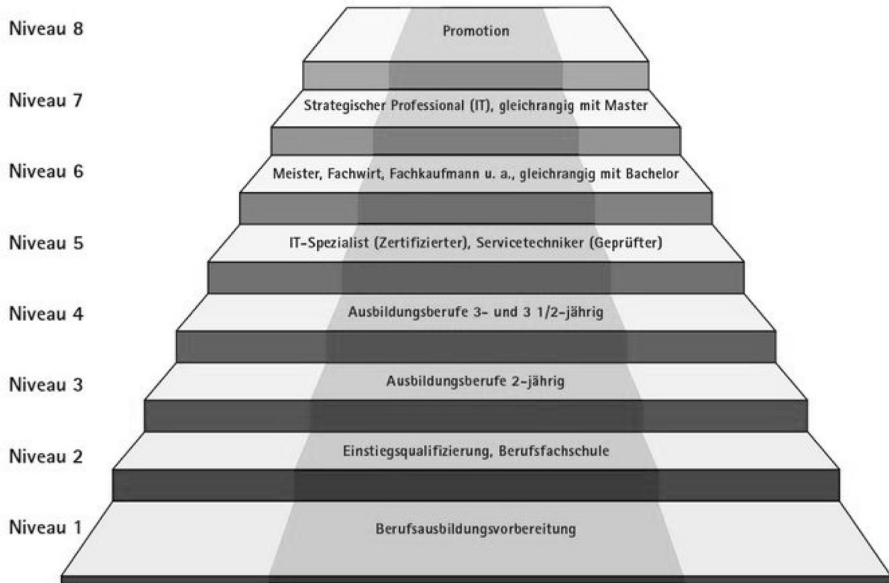
*zusagen erworben werden muss. Aber es geht da nicht um die Einsortierung der Person. Und das macht man sich am besten daran deutlich, dass viele – ja auch zu Recht – kaum glauben können, dass jemand, der eine Berufsausbildung hat und ein Abitur, kein höheres Qualifikationsniveau automatisch hat. [...] Dann hat man nicht dadurch 5 oder 6. Wobei die Person sicherlich eine höhere Qualifikation hat, aber da man eben nicht die Person einordnet, sondern die einzelne Qualifikation anschaut, ergibt/gibt die zusammen nicht mehr als 4. Obwohl die Person sicherlich nach allgemeiner Auffassung deutlich mehr kann als eine, die nur eine Qualifikation hat.“ (AK 13: 553–566)*

Dieses Arbeitskreismitglied betont, dass der DQR es nicht ermöglicht, *Personen einzusortieren*. Individuelle Lern- und Berufsbiographien sind aus DQR-Niveaus nicht ablesbar. Vielmehr wird jede einzelne Qualifikation nach dem Anspruchsniveau der damit lösbaren Anforderungen einem Niveau zugeordnet. Wie, wann und in welcher Reihenfolge Individuen im Laufe ihres Lebens unterschiedliche Qualifikationen erwerben, die auf verschiedenen Niveaus verortet sind, bleibt davon unberührt. Eine Person, die eine weitere Qualifikation auf demselben Niveau erwirbt, erlangt dadurch *kein höheres Qualifikationsniveau automatisch*, obwohl sie *sicherlich nach allgemeiner Auffassung deutlich mehr kann* als zuvor. Ein solcher – sozusagen niveauinterner – Kompetenzzuwachs lässt sich mit der DQR-Matrix nicht abbilden.

*„Das ist ein alter Streit, der immer wiederkommt in den ganzen DQR-Diskussionen. Was ein/Wenn man eine zusätzliche Qualifikation erwirbt: Wann rechtfertigt sie einen Sprung auf die nächsthöhere Stufe und wann bleibt es auf derselben? Wenn ein Mensch mit Masterabschluss einen weiteren Masterabschluss und dann auch noch einen dritten erwirbt, bleibt er trotzdem immer auf derselben Stufe. Obwohl er enorm viel zusätzliche Qualif/ Wenn er in einem ganz anderen Fach zum Beispiel sich noch einen Mastergrad erwirbt, dann hat er eine große Zusatzqualifikation. Aber er kommt halt nicht auf die nächste Stufe.“ (AK 12: 82–87)*

Die Grenzziehung zwischen den Niveaus war im Arbeitskreis bereits *ein alter Streit, der immer wiederkommt*. Die numerische Bezeichnung der Niveaus legt die Lesart nahe, dass es zwischen den verschiedenen Niveaus vergleichbare Abstände gibt, dass also ein linearer Kompetenzzuwachs zwischen ihnen stattfindet. Die fehlende Kompetenzmessung macht die Bestimmung der Übergänge von einem zum anderen Niveau zu einer Interpretationsaufgabe, die erst bei der Zuordnung durch die dabei geschaffenen Fakten entschieden wurde.

# Deutscher Qualifikationsrahmen (DQR)



**Abb. 20:** DQR als Stufenleiter.

Quelle: DIHK 2014: online.

Da die DQR-Matrix keine Lernwege innerhalb einer Domäne – im Sinne einer Stufenleiter, wie es die Abbildung 20 des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) nahelegt – beschreibt, entsprechen bildungsbiographische Optionen nicht notwendigerweise einem linearen Aufstieg von einem Niveau zum nächsten. Lernende können eine neue Qualifikation erwerben, die mehr als ein Niveau über dem bereits erworbenen Niveau liegt; es können also Niveaus übersprungen werden. Oder im Gegenteil können Lernende eine neue Qualifikation erwerben, die auf dem gleichen oder einem niedrigeren DQR-Niveau liegt als die schon zuvor erworbene Qualifikation: Da eine Qualifikation – also ein Kompetenzbündel – jeweils domänenspezifisch und nicht abstrakt erworben wird, müssen zum Beispiel beim Wechsel von einer Domäne zur ande-

ren bei einer beruflichen Umorientierung gänzliche neue Kompetenzen – insbesondere Fachkompetenzen – erworben werden.<sup>99</sup>

### 5.2.3 Kompetenzbegriff

*„Also wir reden über einen Qualifikationsrahmen und jetzt eben nicht über einen Kompetenzrahmen oder/Das war auch immer sehr umstritten. Also sowieso diese ganzen Definitionen. Also man hat ja, glaube ich, erst einmal zwei Jahre darum gestritten, was überhaupt Kompetenzen sind oder Qualifikationen sind und welche verschiedenen Theorien oder Definitionen es denn gibt.“ (AK 6: 378–381)*

Die Begründung der hierarchischen Ordnung der Qualifikationen innerhalb des DQR stützt sich wesentlich auf die definitorische Arbeit zu Beginn. Von den Begriffsdefinitionen sowie den Niveauindikatoren und -deskriptoren hängt ab, wie sich die Zuordnung einer Qualifikation innerhalb der Logik des DQR sachlich eindeutig und nachvollziehbar begründen lässt. Da in Deutschland innerhalb der verschiedenen Bildungsbereiche und in der Forschung der Kompetenzbegriff nicht einheitlich verwendet wird (vgl. Sloane 2008: 101), wurde im AK DQR *erst einmal zwei Jahre darum gestritten, was überhaupt Kompetenzen sind* und wie diese sich zu Qualifikationen verhalten. Die VertreterInnen der Berufsbildung setzten dabei durch, dass DQR-Deskriptoren entwickelt wurden, die sich von dem vorliegenden EQR-Kompetenzbegriff unterscheiden. Im Glossar des DQR-Dokuments wird Kompetenz entsprechend der Verwendung in der Berufsbildung als auf eine berufliche Tätigkeit bezogene Handlungskompetenz definiert:

„Kompetenz bezeichnet im DQR die Fähigkeit und Bereitschaft des Einzelnen, Kenntnisse und → Fertigkeiten sowie persönliche, soziale und methodische Fähigkeiten zu nutzen und sich durchdacht sowie individuell und

---

99 Zur Verdeutlichung hier ein konstruiertes biographisches Beispiele mit Rückgriff auf die vom AK DQR vorgenommene Niveauzuordnung: Eine Person, die nach dem Erwerb des Abiturs (Niveau 4 oder 5) eine duale Ausbildung im Ernährungshandwerk (Niveau 4) absolviert, erwirbt dadurch kein höheres DQR-Niveau. Wenn die Person im Anschluss ein geisteswissenschaftliches Bachelorstudium (Niveau 6) absolviert, erwirbt sie allerdings eine Qualifikation, die zwei Niveaus über der letzten Stufe liegt. Wenn die Person sich zu einem späteren Zeitpunkt beruflich umorientiert – beispielsweise wegen längerer Arbeitslosigkeit – und eine zweijährige Ausbildung im Bereich Elektrotechnik (Niveau 3) absolviert, entspricht diese Qualifikation zwar einem niedrigeren Niveau als alle bereits zuvor erworbenen Qualifikationen, trotzdem sind die benötigten Fachkompetenzen weder aus der gymnasialen Oberstufe oder aus der Ausbildung im Ernährungshandwerk noch aus dem geisteswissenschaftlichen Studium ableitbar und müssen neu erlernt werden. Das DQR-Niveau hängt also von der mit einer Qualifikation verbundenen niveauspezifischen Handlungsfähigkeit ab und nicht von der individuell möglichen Kombination von Qualifikationen respektive Kompetenzen.

sozial verantwortlich zu verhalten. Kompetenz wird in diesem Sinne als umfassende Handlungskompetenz verstanden.

Im DQR wird Kompetenz in den Dimensionen → Fachkompetenz und → personale Kompetenz dargestellt. → Methodenkompetenz wird als Querschnittskompetenz verstanden und findet deshalb in der DQR-Matrix nicht eigens Erwähnung. (Im EQR hingegen wird Kompetenz nur im Sinne der Übernahme von Verantwortung und Selbständigkeit beschrieben.)“ (AK DQR 2011: 8 f.; im Original teilweise kursiv)

Mit dem letzten Satz grenzt der AK DQR den deutschen Kompetenzbegriff explizit von der im englischen Sprachraum üblichen und im EQR genutzten Bedeutung ab. Nicht „Übernahme von Verantwortung und Selbständigkeit“ ist gemeint, sondern die „Fähigkeit und Bereitschaft des Einzelnen, [...] Fähigkeiten zu nutzen und sich durchdacht sowie individuell und sozial verantwortlich zu verhalten.“ Der Anschluss an die internationale englischsprachige Fachdiskussion durch die Verwendung des Kompetenzbegriffs wird so auf widersprüchliche und paradoxe Weise vollzogen; der Begriff Kompetenz wird zwar übernommen, aber hinsichtlich des Bedeutungshorizontes vom englischen Competence abgegrenzt (vgl. Gössling 2013: 145 f.). Diese Abgrenzung wird nötig, weil die unterschiedlichen Qualifikationssysteme trotz einer sprachlichen Vereinheitlichung strukturell unterschiedlich bleiben.

*„Also letztlich ist diese/dann/Auslegung des Begriffes der Handlungskompetenz ein großer Stolperstein gewesen, oder meines Erachtens ist es auch noch, für den Ansatz des bildungsbereichsübergreifenden DQR.“ (AK 8: 96–98)*

Mit dem durchgesetzten Konzept der Handlungskompetenz wurde der DQR an die theoretischen Debatten des Berufsbildungsbereichs angeschlossen, in denen Handlungskompetenz als berufliche Befähigung hinsichtlich realistischer Aufgaben aus der Arbeitswelt begriffen wird.<sup>100</sup> Eine solche *Auslegung des*

100 Das Konzept der Handlungskompetenz, die als Komplex individueller Dispositionen und Fähigkeiten verstanden wird, wurde in den 1970er Jahren in der deutschen Berufsbildungsforschung entwickelt (vgl. Röben 2006: 247 f.). In den 1990er Jahren entwickelte die KMK mit dem Lernfeldansatz eine neue curriculare Struktur für den berufsschulischen Unterricht, die auf der Theorie der Handlungskompetenz beruht. Mit der BBiG-Reform 2005 wurde die „berufliche Handlungsfähigkeit“ als zentraler Begriff im Gesetz eingeführt und zum offiziellen Leitbild der Berufsbildung erklärt (vgl. Leinemann/Taubert 2008: 47). Matthias Vonken weist darauf hin, dass der Kompetenzbegriff in Abgrenzung zum Qualifikationsbegriff eingeführt wurde, um die steigenden Anforderungen selbstverantwortlichen und reflexiven Handelns, die mit den Veränderungen des fordistischen Produktionssystems einhergingen, begrifflich zu fassen. Er kritisiert, dass allerdings aus einer handlungstheoretischen Perspektive eine solche Entgegensetzung der kategorial verschiedenen Begriffe nicht nachvollzogen werden könne,

*Begriffes der Handlungskompetenz* führte dazu, dass die Interpretation der Handlungsfähigkeit aus Sicht des Arbeitskreismitglieds zu einem *Stolperstein* für den *Ansatz des bildungsbereichsübergreifenden DQR* wurde. Die Gefahr, metaphorisch gesprochen zu stolpern, kommt daher, dass Qualifikationen aus dem allgemeinbildenden Schulbereich, dem Hochschul- und Weiterbildungsbe- reich nicht unbedingt angemessen zugeordnet werden können, wenn die dort erworbenen Kompetenzen direkt auf die Lösung realistischer Aufgaben aus der Arbeitswelt bezogen werden.

Allerdings verwahrten sich die VertreterInnen der Hochschulbildung gegen diese Gefahr, indem erstens bei den für ihren Bildungsbereich relevanten Ni- veaus 6 bis 8 die Oder-Formulierungen in den Kompetenzdeskriptoren ergänzt wurden und zweitens ihre bildungsbereichsinterne abweichende Verwendung des Kompetenzbegriff mit dem Qualifikationsrahmens für Deutsche Hoch- schulabschlüsse im Anhang – unvermittelt – in den DQR aufgenommen wurde. Von der Handlungskompetenz abweichend konnotierte Kompetenzbegriffe aus der Allgemeinbildung oder der Weiterbildung finden sich deklaratorisch im Einführungsteil, aber nicht innerhalb der Matrix, so etwa interkulturelle und in- terreligiöse Kompetenz, Methodenkompetenz und Lernkompetenz.

Insgesamt finden sich im DQR-Dokument zwölf Komposita, die das Wort Kom- petenz beinhalten.<sup>101</sup> Die vielfältige Verwendung des Kompetenzbegriffs im DQR entspricht dessen bildungspolitischer Konjunktur als zentraler Terminus des „Reformjargons“ (Kutscha 2006: 59) der 1990er und 2000er Jahre. An dieser Stelle ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Entstehung und Ent- wicklung des Kompetenzbegriffs in der Bildungswissenschaft unnötig, da seine bildungspolitische Funktion im DQR-Prozess gerade in der Leerformelhaftigkeit liegt. Da der Kompetenzbegriff hinsichtlich seines Bedeutungshorizonts relativ unbesetzt ist, versuchen BildungspolitikerInnen mit diesem Begriff, „die tradi- tionelle Disjunktion von allgemeiner und beruflicher Bildung“ (Kutscha 2006: 61) begrifflich zu überwinden und zugleich die deutsche bildungspolitische Diskussion an den internationalen politischen und wissenschaftlichen Diskurs anzuschließen:

---

da Qualifikationen die in konkreten Arbeitskontexten angewandten Kompetenzen darstell- ten. Kompetenz als solche stelle eine Potentialität dar und entspreche kategorial der Bildung, die ebenfalls ohne Anwendungskontext nicht sinnvoll gemessen werden könne (vgl. Vonken 2006: 18 ff.).

- 101 In der Einleitung sowie der Matrix: (1) Handlungskompetenz, (2) Interkulturelle und interreli- giöse Kompetenz, (3) Fachkompetenz, (4) Personale Kompetenz, (5) Sozialkompetenz, (6) Methodenkompetenz, (7) Querschnittskompetenz, (8) Lernkompetenz und (9) Human- kompetenz. Sowie im Qualifikationsrahmen für deutsche Hochschulabschlüsse im Anhang: (10) Instrumentale Kompetenz, (11) Systemische Kompetenzen und (12) Kommunikative Kompetenzen.

„Es geht darum, das Verhältnis von Bildung und Qualifikation neu auszutariieren. In Abgrenzung zum eher funktionalen Qualifikationsbegriff werden im Kompetenzkonzept auch solche Aspekte berücksichtigt, welche die Personen ganzheitlich betreffen“ (Kutscha 2006: 63).

Auf einen solchen eher politischen als fachwissenschaftlichen Nutzen des Kompetenzbegriffs im DQR-Prozess verweist die fehlende Skalierung der in der Matrix benannten Kompetenzen. Die knappen und nicht auf eine diagnostische Operationalisierung ausgelegten Kompetenzdeskriptoren des DQR sind kein Versehen des AK DQR.

*„Weil der Qualifikationsrahmen an sich ist, das hab ich dann auch nochmal versucht deutlich zu machen, kein heuristisches Instrument im Sinne eines Lineals, wo ich eine Kompetenz messen kann und sage: Oh, ja. Die ist viel breiter und viel tiefer und gehört deshalb da hin. Und die ist schmaler und nicht so lang, die gehört dann da hin. Das geht nicht.“ (AK 11: 417–421)*

Wie das Arbeitskreismitglied erläutert, sollte *kein heuristisches Instrument im Sinne eines Lineals* entwickelt werden, mit dem man *eine Kompetenz messen kann*. Statt der exakten Vermessung einzelner Kompetenzen wurden bestehende Qualifikationen als Kompetenzbündel interpretiert und zugeordnet. Für die Zuordnung war der einer Qualifikation beziehungsweise dem Kompetenzbündel zugeschriebene Outcome entscheidend. Unter dem Outcome oder Lernergebnis wird die Anwendung der erworbenen Kompetenzen in der Arbeitswelt oder einem anschließenden Lernprozesses verstanden (vgl. AK DQR 2011: 9).

### 5.2.4 Outcome-Orientierung

Wie der Kompetenzbegriff wird der Begriff Outcome in den bildungspolitischen Reformdiskussionen inhaltlich recht unbestimmt verwendet. Der Outcome ermöglicht als abstrakte Kategorie, verschiedene Bildungsgänge oder -systeme zu vergleichen, insofern sie ein vergleichbares Ziel anstreben. Im europäischen Kopenhagen-Prozess ist die Outcome-Orientierung ein Konzept, das andere Begriffe theoretisch begründet; so ist der zuvor diskutierte Kompetenzbegriff eingeschlossen, wenn beabsichtigt wird, Qualifikationen im DQR durch Kompetenzen outcome-orientiert zu beschreiben. Dahinter steht auf der systemischen Ebene ein Umschwenken auf eine neue bildungspolitische Steuerungslogik, was auf der europäischen Ebene als Wechsel hin zum lebenslangen Lernen verhandelt wird. Der europäischen Leitinitiative für lebenslanges Lernen liegt die Idee zugrunde, dass Bildung nicht länger von den Lernorten und normierten Bildungsbiographien her gedacht werden soll, sondern dass eine Orientierung an den Outcomes nötig sei, um mehr Flexibilität der Bil-

ungswege und so eine höhere Bildungsbeteiligung der Bevölkerung zu erreichen (vgl. Münk 2012: 147 f.).

Auch in Deutschland wird seit den 1990er Jahren über einen entsprechenden „Paradigmenwechsel von der Input- zur Outcome-Steuerung“ (Sloane 2012: 164) in der Bildungspolitik diskutiert. Der Begriff Outcome wird aus einer Analogie zu stofflichen Produktionsprozessen abgeleitet: Lernprozesse werden dabei als eine Abfolge von Input-Faktoren (Vorgaben/Material), Prozess (Unterricht/Verarbeitung), Output (bestandene Prüfung/Ware) und Outcome (Anwendung/Vernutzung) konzeptualisiert. Bildungspolitische Input-Steuerung meint, dass die zuständigen Ordnungsmittelgeber durch curriculare Vorgaben sehr genau bestimmen, in welcher Zeit an welchem Ort und nach welchem Lehrplan anerkannte Lehr-Lern-Prozesse stattfinden. Ebenfalls werden der Prozess und der Output durch Vorgaben und Kontrollen überwacht. Durch die Analyse des Inputs, des Prozesses und des Outputs können aber streng genommen keine Angaben über die tatsächliche spätere Anwendung des Gelernten in einer beruflichen, wissenschaftlichen oder alltäglichen Praxis – also über den Outcome – gemacht werden. Outcome-Steuerung meint im Gegensatz dazu eine Steuerungsmethode, bei der die zu erreichenden Lernergebnisse bestimmt werden, aber der Weg zu deren Erreichung den Bildungsanbietern überlassen bleibt, sodass prinzipiell ganz unterschiedliche Lehr-Lern-Prozesse, die zum Erwerb einer identischen Qualifikation führen, gleichberechtigt nebeneinander bestehen können (vgl. Sloane 2012: 164).

*„Diese Lernergebnisorientierung, das ist eine Sache aller Bildungsbereiche.“  
(AK 9: 232–233)*

Insofern Lernen nicht als Selbstzweck geschieht, sondern erworbene Kompetenzen im weiteren Leben angewandt werden, ist die Orientierung am Outcome *Sache aller Bildungsbereiche*. Ausgehend von der Frage, welche auf dem Arbeitsmarkt direkt oder indirekt verwertbaren Befähigungen durch eine Qualifikation erworben werden, bietet die Outcome-Orientierung einen abstrakten Nenner für den Vergleich von auf unterschiedlichen Wegen erworbenen Qualifikationen. „Damit stehen Verwertungsaspekte im Mittelpunkt und nicht die Frage nach dem Bildungsgehalt.“ (Spöttl 2012b: 237)

Aus den Ergebnissen standardisierter Tests, bei denen in unterschiedlichen Lehrinstitutionen ausgebildeten Individuen gleiche Aufgaben gestellt werden, können Rückschlüsse auf den Outcome gezogen werden. Die PISA-Studien im allgemeinbildenden Bereich sind wahrscheinlich das bekannteste Beispiel dieser Art. Bei diesen Studien werden SchülerInnen verschiedener Schulformen in verschiedenen Ländern einem gleichen Test unterzogen, mit dem der Outcome gemessen wird. Bei der Auswertung der Resultate können ganze nationale Bil-



dungssysteme oder auch verschiedene Schulformen verglichen werden, ohne dass der Input überhaupt untersucht werden müsste. In Reaktion auf das schlechte Abschneiden der deutschen SchülerInnen bei den PISA-Studien hat die KMK „mit der Einführung von Bildungsstandards einen Paradigmenwechsel in der Bildungspolitik im Sinne der ‚Outcome‘-Steuerung eingeleitet“ (BMBF/KMK 2013: 94). Mit den Bildungsstandards wurden Vorgaben über künftig zu erreichende Ziele verabschiedet, ohne die curriculare Umsetzung zentral vorzugeben. Outcome-Steuerung bedeutet also indirekte Steuerung der Bildungsanbieter durch Zielvorgaben.

Allerdings wurde im DQR-Prozess sowohl bei den Kompetenzen als auch hinsichtlich des Outcomes auf Messungen verzichtet. Der Outcome der Qualifikationen wurde im DQR von einer spezifischen Anwendung losgelöst und als abstrakte, in Niveaus skalierbare Handlungsbefähigung definiert.<sup>102</sup> Die Formulierungen des DQR erlauben in ihrer Abstraktheit keine Rückschlüsse auf den Gebrauch, den Individuen von erworbenen Qualifikationen machen können: „Die ‚Rahmen‘-Terminologie weist ins Niemandsland abstrakter Outcome-Beschreibungen, die wohl gerade aufgrund ihrer Abstraktheit keinen Protest auslösen.“ (Rauner/Grollmann/Spöttl 2006: 9) Auch hier ist nicht von einem Versehen des AK DQR auszugehen, vielmehr wird die Outcome-Orientierung als Slogan benutzt, ohne dass dessen Inhalt besondere Bedeutung beigemessen wird:

„Was die Slogans betrifft, so hat deren ‚Leerformelhaftigkeit‘ den Zweck, eine allgemeine ‚Richtung‘ anzudeuten und dafür einen allgemein akzeptierten Sprachgebrauch zur Verfügung zu stellen. Slogans sind in strategischer Weise vieldeutig, weil nur so breite Zustimmung zu und Unterstützung von Reformkonzepten zu erwarten sind.“ (Kutscha 2006: 62)

Die Outcome-Orientierung wird im DQR-Dokument als ein eigenes Ziel des Qualifikationsrahmens genannt (vgl. Kapitel 5.2.1). Das ist paradox, denn die Outcome-Orientierung bietet eigentlich nur ein Mittel, um die Ziele eines Qualifikationsrahmens zu erreichen (vgl. Raffe 2012: 359 f.). Die Slogan-Funktion des Outcome-Begriffs macht dieses Paradox verständlich: Die Outcome-Orientierung verweist als Chiffre auf nicht konkretisierte bildungspolitische Reformabsichten, die durch den DQR vorangetrieben werden.

---

102 Das ist umso überraschender, als die PISA-Studien gerade deshalb so viel Aufsehen erregten, weil unterschiedliche Kompetenzen wie Lese-, Schreib- und Rechenkompetenzen international vergleichbar definiert wurden und danach der Outcome als Fähigkeit der Anwendung dieser Kompetenzen beim Lesen, Schreiben und Rechnen gemessen wurde.

Wie mit Hilfe der DQR-Matrix die existierenden Qualifikationen outcome-orientiert beschrieben und zu den DQR-Niveaus zugeordnet werden sollten, blieb auch den Mitgliedern des AK DQR unklar.

*„Also, das sind dann irgendwie auch so Sprünge [zwischen Niveaus], die irgendwie/ weil die ganzen unteren Ebenen, also gerade wenn man auch die schulischen Abschlüsse sich anschaut, ist ja meistens nur ein Jahr zwischen den Stufen, wenn man jetzt wieder in dieser Inputdenke ist, aber die kann man ja nie so ganz abschalten.“ (AK 6: 602–605)*

Um relationale Aussagen über verschiedene Qualifikationen zu treffen, nutzt das Arbeitskreismitglied das Inputkriterium curricular vorgesehener Zeitaufwand. Dieser Rückfall in die sogenannte *Inputdenke* wird zwar als Zurückbleiben hinter dem eigenen Anspruch erkannt, aber als nie ganz hintergehbare Gewohnheit entschuldigt.<sup>103</sup> Der kaum zu vermeidende Rückgriff auf Input-Faktoren zeigt, wie schwierig es ist, die vage Outcome-Logik letztlich konkret anzuwenden. In der Outcome-Orientierung sehen manche Arbeitskreismitglieder zudem eine Gefahr für etablierte qualitätsgesicherte Qualifizierungsprozesse. So warnte der DGB-Vertreter im AK DQR bei einer Anhörung vor dem Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung, dass es zu einer ungewollten Liberalisierung des Ausbildungsmarktes führen könnte, wenn die Ordnungsmittelgeber künftig keinerlei Interesse am Lernort und -prozess zeigen sollten:

*„Dieser Zaubersatz, es komme nicht mehr drauf an, wo jemand gelernt hat, sondern nur noch darauf, was jemand kann, ist natürlich sehr schillernd. Denn, wenn man das zu Ende denkt, soll es ja überhaupt keine Einflussmöglichkeiten mehr geben auf das wie und wo gelernt wird. Jeder ist seines Glückes Schmied. Ich fände es wirklich fatal, wenn die Outcome-Orientierung so beschrieben würde.“ (AfBFT 2009: 30)*

Eine Vielzahl nicht regulierter alternativer Qualifizierungsangebote in Konkurrenz zu den stark regulierten beruflichen Erstausbildungen stellt ein Schreckensszenario für die Gewerkschaften und Kammern dar. In anderen Bereichen existieren dagegen durchaus konkurrierende Lehr-Lern-Angebote für vergleichbare Qualifikationsprozesse. So kann betriebswissenschaftliches Wissen beispielsweise sowohl an (Fach-)Hochschulen als auch in den Fortbildungseinrichtungen der Berufsbildung als auch an Weiterbildungseinrichtungen wie Volkshochschulen erworben werden.

---

<sup>103</sup> Bei der später vorgenommenen Zuordnung der formalen Qualifikationen zu den DQR-Niveaus wurde fast ausschließlich auf die Inputkategorien Zeit und Zugangsberechtigung Bezug genommen (vgl. Kapitel 6.1.1).

*„Weil wir sagen, in dem Moment, in dem man auf die Outcome-Seite kommt, ist es das, was unsere Weiterbildung ja als große Chance begreift. In dem Moment kann man gucken, was lernen eigentlich Leute bei uns, was können sie? Und nicht: Wo? Und damit versprechen wir uns schon auch eine größere Anerkennung. Bisher ist ja die Anerkennung von Lernleistung in Deutschland stark institutionengebunden. Nicht von dem, was jemand kann, sondern von dem, woher er kommt.“ (AK 13: 693–695)*

In der bisherigen Praxis werden Qualifikationen *stark institutionengebunden* bewertet, sodass InhaberInnen von Zertifikaten aus dem Hochschul- und Berufsbildungsbereich gegenüber InhaberInnen von Zertifikaten aus dem Weiterbildungsbereich bevorzugt werden. Aus einer konsequenten outcome-orientierten Perspektive wäre der Lernort beziehungsweise die Bildungsinstitution vollkommen irrelevant für eine Bewertung und Qualifikationen würden nur hinsichtlich der Erfüllung von Aufgaben mit direktem Bezug auf die berufliche Praxis verglichen. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds sieht der Weiterbildungsbereich in einem solchen Paradigmenwechsel hin zur Outcome-Orientierung eine *große Chance*, da die bisher niedrig bewerteten Institutionen die Möglichkeit erhielten, durch den Nachweis des Outcomes ihrer Angebote mehr *Anerkennung* zu erhalten.

Im Umkehrschluss würden etablierte Institutionen ihre Exklusivität verlieren, wenn die Grenzen zwischen den Bildungsbereichen eingerissen. Ein solcher „collapse of boundaries“ (DeiBinger 2010: 62) ist allerdings nur eine potentielle Wirkung der Outcome-Orientierung, die mit dem DQR während des Erhebungszeitraums bis Ende 2014 nicht ausgelöst wurde. Vielmehr wurde „der DQR mit seinen Outcome-Signalwörtern zeremoniell auf einer sprachlichen Ebene umgesetzt.“ (Gössling 2013: 261) Innerhalb des DQR-Prozesses entsprach der Betonung der Outcome-Orientierung keine erkennbare inhaltliche Umsetzung. Vielmehr wurde eine symbolische Anpassung an einen Sprachgebrauch vorgenommen, dem die Praxis nicht entsprach. Vergleichbares wurde auch in anderen Ländern bei der Umsetzung des EQR beobachtet.

*„Und dazu gehört vor allem auch, dass – soweit ich das wahrnehme – zumindest kaum ein Mitgliedsstaat überhaupt den Auftrag ernst genommen hat, nämlich learning-outcome-orientiert zu definieren. Die meisten haben die bestehenden Qualifikationen quasi eingeordnet, und die sind input-gesteuert.“ (AK 10: 141–144)*

Fast kein beteiligtes Land hat *den Auftrag ernst genommen*, Qualifikationen outcome-orientiert zu beschreiben. Stattdessen findet sich in den meisten Ländern eine vergleichbare zeremonielle – man könnte auch sagen symbolische oder deklaratorische – Umsetzung der Outcome-Orientierung. Ausnahmen sind

Länder wie Großbritannien und Irland, deren Bildungssystem schon vor dem EQR-Prozess outcome-orientiert ausgerichtet war. Insofern gab es dort die Herausforderung eines Paradigmenwechsels nicht (vgl. Raffé 2012: 361).

### 5.2.5 Bildungsverständnis

Der DQR wurde als bildungspolitisches Instrument entwickelt, ohne die leitenden pädagogischen Konzepte explizit offenzulegen. Dieter Münk – Professor für Berufs- und Wirtschaftspädagogik, der als Experte selbst Mitglied des AK DQR war – kritisiert, dass so verschleiert wurde, dass „die pädagogisch zentralen Probleme im Kern weiterhin ungelöst bleiben“ (Münk 2012: 150). Eine Analyse des DQR-Dokuments und der Interviews zeigt, dass im AK DQR keine Einigkeit über das Bildungsverständnis herrschte. Im offiziell verabschiedeten DQR-Dokument wird das Bildungsverständnis an einer Stelle thematisiert:

„Dem DQR liegt entsprechend dem deutschen Bildungsverständnis ein weiter Bildungsbegriff zugrunde, auch wenn sich der DQR wie der EQR ausdrücklich nur auf ausgewählte Merkmale konzentriert. Gleichwohl sind beispielsweise Zuverlässigkeit, Genauigkeit, Ausdauer und Aufmerksamkeit, aber auch interkulturelle und interreligiöse Kompetenz, gelebte Toleranz und demokratische Verhaltensweisen sowie normative, ethische und religiöse Reflexivität konstitutiv für die Entwicklung von Handlungskompetenz.“ (AK DQR 2011: 4)

Der genannte „weite Bildungsbegriff“ umfasst neben den in der Matrix verwendeten Kompetenzdimensionen eine Reihe von weiteren Eigenschaften und Kompetenzen, die allesamt „konstitutiv für die Entwicklung von Handlungskompetenz“ sind, allerdings in der Matrix nicht berücksichtigt werden. Die Frage, warum und wie bestimmte Merkmale der Handlungskompetenz als relevant für den DQR ausgewählt wurden „bleibt im Einführungstext ohne Antwort“ (Odenwald 2012: 207). In den Interviews zeigt sich, dass Bildung im DQR-Prozess vor allem im Hinblick auf deren berufliche Verwertung verhandelt wurde.

*„Das sind auch einfach Fragen der Zweckmäßigkeit: Also sowohl von der Seite der Anbieter von Qualifikationen als auch der Lernenden als auch der Unternehmen kann es für große Bereiche völlig irrelevant sein, welchem Niveau im Sinne von DQR oder EQR Lernergebnisse zuzuordnen sind. Weil wir ja auch keine riesige Bürokratie erzeugen und quasi in einem Zuordnungswahn jetzt alles erfassen. Also das ist eine durchaus nicht unwesentliche Überlegung. Also man neigt dann dazu, immer despektierlich immer zu sagen: der Ikebana-Kurs [japanisches Blumenarrangieren]. Aber vollkommen*

*ernsthaft: Dinge, die der persönlichen Entwicklung, vielleicht auch nur der Freude dienen, die keinerlei Arbeitsmarktbezug haben, bei denen auch das Verhältnis zu anderen Qualifikationen keine besondere Rolle spielt: Warum muss man die einem Qualifikationsrahmen zuordnen?“ (AK 7: 379–387)*

Das Arbeitskreismitglied benennt den *Arbeitsmarktbezug* als entscheidendes Kriterium für die Auswahl von Qualifikationen, die dem DQR zugeordnet werden sollen. Der *Arbeitsmarktbezug* ist in dem Sinne für das Bildungsverständnis im DQR-Prozess konstitutiv, insofern nicht auf den Arbeitsmarkt bezogene Bildung ausgeblendet wird – ihr wird aber nicht der Bildungswert abgesprochen. Als Beispiel für eine für den DQR irrelevante Qualifikation nennt das Arbeitskreismitglied einen *Ikebana-Kurs*, in dem das traditionelle japanische Blumenarrangieren allein der *persönlichen Entwicklung, vielleicht auch nur der Freude* halber erlernt wird. Was arbeitsmarktrelevant ist und was nicht, liegt jedoch nicht wesentlich in den Qualifikationen selbst begründet. Keine Qualifikation ist a priori arbeitsmarktrelevant oder nicht, vielmehr hängt dies von den historisch-konkreten Begebenheiten ab: Wenn es eine große kaufkräftige Nachfrage für japanische Blumenarrangements in Deutschland gäbe, müsste ein Ikebana-Kurs sinnvollerweise in den DQR einbezogen werden, weil der Ikebana-Kurs für den Arbeitsmarkt relevant wäre.

Die Verknüpfung des EQR/DQR-Prozesses mit Arbeitsmarktpolitik wird auch an anderen Aspekten sichtbar: Auf der europäischen Ebene verknüpft die EU ihre Bildungspolitik systematisch mit der Arbeitsmarktpolitik, um ihre Zuständigkeit für ein eigentlich ausschließlich unter nationale Zuständigkeit fallendes Politikfeld zu begründen (vgl. Kapitel 3.8). In Deutschland wurden die VertreterInnen der Unternehmensverbände und der Gewerkschaften gegenüber anderen nichtministeriellen VertreterInnen bei der Zusammenstellung des AK DQR stark überrepräsentiert. Die Ursache dafür liegt in der arbeitsmarktpolitischen Bedeutung der Sozialpartner, wegen der sie auch in der korporatistisch organisierten Berufsbildung beteiligt werden. Indem schließlich der aus der Berufsbildung stammende Kompetenzbegriff vom AK DQR übernommen wurde, wurde das maßgeblich auf Erwerbsarbeit ausgerichtete Konzept der beruflichen Handlungskompetenz zum theoretischen Kern des DQR gemacht.

In der Bildungsforschung entspricht einem solchen durch den Arbeitsmarkt geprägten Konzept der Begriff Qualifikation. Beim Qualifikationsbegriff wird der funktionale Charakter betont, während Bildung demgegenüber mit einem normativen Anspruch verbunden wird. Bildung soll Subjekten durch die Auseinandersetzung mit der Kultur Mündigkeit ermöglichen (vgl. Kutscha 2006: 45). Der Bezug auf das bildungsbedürftige und sich bildende Subjekt ist im DQR le-

diglich indirekt gegeben, da eben nur abstrakte Qualifikationen mit Hilfe der Niveauindikatoren und Deskriptoren beschrieben werden.

Zwar wird Bildung in Bezug auf eine Berufstätigkeit verhandelt, trotzdem wird kein rein utilitaristisches Bildungsverständnis vertreten, nach dem das Individuum mit möglichst geringem Aufwand möglichst optimal an die Erfordernisse einer Arbeitsfunktion angepasst werden soll. Neben die Fachkompetenz wird entsprechend dem deutschen Berufsverständnis die personale Kompetenz gestellt.

*„Wir brauchen fachliche, aber auch personale Kompetenz als Dualität. Und dann haben wir Wissen, Fertigkeiten, Sozialkompetenz, Selbstkompetenz – hatten wir das erst genannt, das heißt jetzt irreführenderweise: Selbstständigkeit. [...] Das heißt, eine andere Architektur mit einer anderen Terminologie: Breite, Kompetenz, die nicht nur reduziert Selbständigkeiten und Verantwortung in den Blick nimmt, sondern auch Reflexivität, Mitgestaltung.“*  
(AK 5: 157–164)

Neben dem Arbeitsmarktbezug impliziert die Übernahme des Leitbilds Handlungskompetenz auch ein Bildungsverständnis, bei dem die neuhumanistische Gegenüberstellung von Bildung und Zurichtung aufgehoben wird (vgl. Blankertz 1982: 95 ff.). *Reflexivität* und *Mitgestaltung* in der Arbeit weisen über eine rein heteronome Aufgabenerfüllung hinaus. Sie verweisen auf einen Überschuss, der Bildung als Weg zur Mündigkeit durch Qualifikationserwerb denkbar macht. Ein auf die Arbeitswelt ausgerichtetes Bildungsverständnis hat aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds das Potential, die historische Trennung von Hand- und Kopfarbeit aufzuheben und die Distinktionsfunktion von angeblich zweckfreier akademischer Bildung abzuschwächen. Allerdings ist ein solches Bildungsverständnis gesellschaftlich umstritten und dieser Streit fand auch im AK DQR statt.

*„Wir hatten immer eine heftige Debatte, [...] dass bei dem Qualifikationsrahmen auch die Dimension – ich sag mal – politischen Handelns, demokratischen Handelns im Betrieb und am Arbeitsplatz, in der Gesellschaft berücksichtigt werden muss. Und zwar in allen Stufen. Und da gab es dann immer so eine Antwort von einigen Teilnehmern auch von KMK/BMBF-Seite: Das gehört in den Bereich der philosophischen/der politischen Philosophie., aber das hat in einem Qualifikationsrahmen nichts zu suchen. Fing ich wieder an: Auch die Verkäuferin bei Aldi an der Kasse muss Ahnung haben, was ihre Rechte sind und warum es zu einer Finanzkrise kommt und und und. Okay, das war aber schwierig, zum Beispiel wurde dann/in den Indikatoren stand vorher in dieser Spalte irgendwo das Wörtchen kritisch. Sie müssen in der Lage sein, kritisch zu reflektieren. Das Wort kritisch wurde*

*rausgeschmissen. Darüber wurde abgestimmt. Das wurde rausgeschmissen.“ (AK 1: 265–275)*

Das Fehlen bestimmter Formulierungen verweist in diesem Kontext stärker auf Entscheidungen des AK DQR als die wenigen ausformulierten Hinweisen auf das Bildungsverständnis. So berichtet dieses Arbeitskreismitglied, dass nicht durchgesetzt werden konnte, dass *die Dimension politischen Handelns, demokratischen Handelns im Betrieb und am Arbeitsplatz* in den DQR aufgenommen wurde. So konnte im AK DQR kein Konsens erzielt werden, dass berufliche Handlungskompetenz auch umfasst, dass ArbeitnehmerInnen lernen, *was ihre Rechte sind und warum es zu einer Finanzkrise kommt*. Die Kritikfähigkeit als wichtiges Element einer emanzipatorischen Bildung, die Subjekte befähigt, das Gegebene zu hinterfragen und Veränderungen anzustoßen, wurde im DQR-Dokument nicht explizit berücksichtigt.

### 5.3 Diskussion außerhalb des AK DQR

Der AK DQR tagte nicht öffentlich und veröffentlichte keine Dokumente, die den Diskussionsstand wiedergaben. Indem die Auseinandersetzungen damit sozusagen hinter verschlossenen Türen stattfanden, wurde die Diskussion weitgehend auf den Kreis der TeilnehmerInnen und deren Räume der Vorbereitung beschränkt. Außenstehenden fehlten aktuelle Informationen, was es ihnen erschwerte, sich zu laufenden Diskussionen öffentlich zu äußern, um auf diese Weise extern Einfluss auf den DQR-Prozess zu nehmen. Der AK DQR vereinbarte diese Vertraulichkeit zu Beginn des technischen Vorgehens.

*„Wenn ich zum Beispiel sage, dass ist konsensual im Arbeitskreis DQR verabschiedet worden, dann ist das ja die Botschaft, die man auch der Ö/die der Öffentlichkeit reicht.“ (AK 3: 267–269)*

Der AK DQR informierte die Öffentlichkeit nur über bereits konsensual verabschiedeten Beschlüsse, wobei die internen Abläufe und Positionierungen auch rückwirkend nicht veröffentlicht werden sollten. Auf diese Weise war für Außenstehende nicht erkennbar, wer sich in welchen Punkten durchsetzen konnte und wer wo nachgeben musste. Der Ausschluss der Öffentlichkeit sollte es den Mitgliedern des Arbeitskreises erleichtern, einen Konsens zu finden. Entsprechend der vereinbarten Vertraulichkeit wurden die Protokolle der AK DQR-Sitzungen nicht veröffentlicht, obwohl sie als Ergebnisprotokolle nur wenig Einblick in die Abläufe ermöglichen. Zwar kursierten die Protokolle in den Räumen der Vorbereitung, also innerhalb der beteiligten Organisationen und Gremien, doch eine transparente, nachvollziehbare Dokumentation des Diskussionsprozesses war nicht gewünscht – auch auf Nachfrage wurden die

Protokolle von der Leitung des AK DQR nicht für wissenschaftliche Forschung freigegeben, was die Rekonstruktion des DQR-Prozesses im Rahmen von wissenschaftlichen Untersuchungen wie der vorliegenden erschwert.

Außer den schwer zugänglichen Protokollen existieren wenige weitere Dokumente, anhand derer sich im AK DQR verhandelte Alternativen oder Kritik der Akteure am schließlich verabschiedeten DQR-Dokument rekonstruieren lassen. Einen gewissen Einblick in die Diskussionsstände zu unterschiedlichen Zeitpunkten während der technischen Phase ermöglichen die öffentlichen Stellungnahmen von Organisationen und die Protokolle der Anhörungen im Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (AfBFT). Indem dabei Informationen über den Prozess öffentlich gemacht wurden, beschränkten sie das vertrauliche Vorgehen des AK DQR – teilweise stellen diese öffentlichen Ereignisse auch Versuche dar, den DQR-Prozess extern zu beeinflussen.

Stellungnahmen wurden sowohl von im AK DQR vertretenen als auch von dort nicht vertretenen Organisationen abgegeben. Wer eine öffentliche Stellungnahme abgibt, vollzieht einen offiziellen Sprechakt. Eine Stellungnahme richtet sich immer – zumindest potentiell – an die allgemeine Öffentlichkeit, der der eigene Standpunkt bekannt gegeben wird. Bis zur Verabschiedung des DQR veröffentlichten Organisationen aus dem Berufsbildungsbereich, dem Weiterbildungsbereich und dem Hochschulbereich Stellungnahmen. Teilweise wurden die Stellungnahmen im Kontext der zwei öffentlichen Anhörungen des AfBFT im Mai 2009 und im Juli 2010 abgegeben. Eine weitere Anhörung zum Thema EQR/DQR in diesem Bundestagsausschuss fand am 11. Dezember 2006 statt. Da diese erste Anhörung noch vor der Konstituierung des AK DQR stattfand und es zu diesem Zeitpunkt ausschließlich um den EQR ging, wird sie in der vorliegenden Untersuchung nicht berücksichtigt.

Parlamentarische Befassungen in den Bundesländern wurden für die vorliegende Untersuchung ebenfalls nicht berücksichtigt. Es wäre eine eigene Forschungsfrage, wie sich die parlamentarischen Befassungen mit diesem bildungspolitischen Thema auf Bundes- und Länderebene unterscheiden. Da die föderalistische Zuständigkeit für Bildungspolitik überwiegend auf der Landesebene liegt, ist zu erwarten, dass profilierte SchulpolitikerInnen sich eher in Länderparlamenten finden und weniger im Bundestag.

*„Und so wie es sozusagen ja naheliegend schon in der Diskussion jetzt ist, ist auch der Ausschuss [für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung] im Bund relativ stark geprägt durch – ja – die Vertreter der Berufsbildung. Und die haben natürlich eine klare Position. Die wollen auf jeden*



*Fall, dass ihre Berufsbildung möglichst höher als die allgemeine Schulbildung zugeordnet wird.“ (AK 3: 310–312)*

Dieses Arbeitskreismitglied sieht in den parlamentarischen Befassungen auf Bundesebene ein Mittel, die Interessen des Berufsbildungsbereichs bei der Zuordnung der Qualifikationen gegenüber dem Allgemeinbildungsbereich zu stärken. Bei Anhörungen von Bundestagsausschüssen nehmen von den Parteien nominierte Sachverständige zu einem Thema Stellung und beantworten Fragen der Ausschussmitglieder. Die Sitzungen des AfBFT zum Thema DQR wurden protokolliert und auf der Homepage des Bundestages zugänglich gemacht. Die Sachverständigen gaben teilweise zusätzlich im Vorfeld schriftliche Stellungnahmen ab, die ebenfalls vom Bundestag veröffentlicht wurden.

Zusätzlich existieren weitere Bundestagsdokumente zum DQR-Prozess, da die Fraktionen seit 2007 verschiedene Kleine Anfragen und Entschließungsanträge zum DQR eingebracht haben. Durch die Antworten auf die Anfragen beziehungsweise durch die Begründungen der Entschließungsanträge wurden ebenfalls Informationen über den DQR-Prozess veröffentlicht.

### **5.3.1 Stellungnahmen**

Die erfassten Stellungnahmen werden in diesem Kapitel hinsichtlich ihrer Thematik, ihrer Intention und ihrer Adressaten charakterisiert. Die bis zur Verabschiedung des DQR im März 2011 veröffentlichten Stellungnahmen beziehen sich auf den ersten DQR-Entwurf vom Februar 2009 und auf die Erprobungsphase ab Mai 2009. Wenn die Stellungnahmen den Bildungsbereichen zugeordnet werden, zeigt sich, dass von Organisationen des Berufsbildungsbereichs fünf, von Organisationen des Weiterbildungsbereichs sechs und von Organisationen des Hochschulbereichs drei Stellungnahmen abgegeben wurden. Organisationen des Allgemeinbildungsbereichs haben keine öffentliche Stellungnahme abgegeben.

Die zwei Stellungnahmen des BIBB-Hauptausschusses unterscheiden sich durch ihren offiziellen Charakter von den übrigen Stellungnahmen. Der BIBB-Hauptausschuss veröffentlichte im Dezember 2008 und im Dezember 2010 jeweils eine Stellungnahme, worin er über das weitere Vorgehen des AK DQR vor beziehungsweise nach der Erprobungsphase informierte (vgl. BIBB 2008, 2010). Die dominante Stellung der Berufsbildung innerhalb des Arbeitskreises wird anhand dieser Stellungnahmen erneut deutlich, denn bei den Stellungnahmen handelt es sich der Form nach um Mitteilungen an die (Fach-)Öffentlichkeit. Der BIBB-Hauptausschuss stellte keine Forderungen, was passieren soll, sondern er teilte mit, was tatsächlich als nächstes passieren würde. Der nüchterne Mitteilungscharakter erzeugt schon eine offiziöse Wirkung. Diese Wirkung

wurde durch die Veröffentlichung der Stellungnahmen des BIBB-Hauptausschuss im Bundesanzeiger noch erhöht.<sup>104</sup>

|         | Berufsbildung | Weiterbildung                            | Hochschule        |
|---------|---------------|--|-------------------|
| 12/2008 | BIBB-HA*      |  |                   |
| 05/2009 | DGB*          |  |                   |
| 05/2009 |               | BAG KJS                                  |                   |
| 09/2009 |               | DV                                       |                   |
| 12/2009 |               | AGJ                                      |                   |
| 12/2009 |               | AuL, BBB, DEAE, DIE, DVV*, KBE, KAW, VDP |                   |
| 02/2010 |               |  | HRK*              |
| 03/2010 |               |  | DHV               |
| 05/2010 | BIBB-AG DQR*  |  |                   |
| 06/2010 |               | BBB                                      |                   |
| 11/2010 |               | AWO                                      |                   |
| 11/2010 |               |  | Wissenschaftsrat* |
| 12/2010 | BIBB-HA*      |  |                   |
| 02/2011 | BFB           |  |                   |

**Abb. 21:** Übersicht über Stellungnahmen nach Bildungsbereich, mit \* gekennzeichnete Organisationen sind im AK DQR vertreten.<sup>105</sup>

Quelle: Eigene Darstellung.

Einen anderen Typus stellen die Stellungnahmen des DGB, der Weiterbildung und des Bundesverbands der Freien Berufe (BFB) dar. Diese Stellungnahmen erläuterten den eigenen Mitgliedern den Arbeitsstand im DQR-Prozess und for-

<sup>104</sup> Da der BIBB-Hauptausschusses ein Beratungsgremium der Bundesregierung ist, werden die dort verabschiedeten Stellungnahmen im amtlichen Teil des Bundesanzeigers veröffentlicht, wo alle Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen des Bundes veröffentlicht und dokumentiert werden.

<sup>105</sup> Die Literaturnachweise finden sich im Literaturverzeichnis unter den Organisationsnamen. Die bisher nicht verwendeten Abkürzungen stehen für: Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit (BAG KJS); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (DV); Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (AGJ); Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben (AuL); Bundesverband der Träger beruflicher Weiterbildung (BBB); Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (DEAE); Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen (DIE); Deutscher Volkshochschulverband (DVV); Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung (KBE); Rat der Weiterbildung (KAW); Verband Deutscher Privatschulverbände e. V. (VDP); Deutscher Hochschulverband (DHV); Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (AWO); Bundesverband der Freien Berufe (BFB).

multierten auf dieser Basis konkrete Forderungen bezüglich der künftigen Zuordnungsdebatte. Der DGB veröffentlichte im Mai 2009 eine – mit 24 Seiten vergleichsweise umfangreiche – Stellungnahme. Diese richtete sich vor allem an die gewerkschaftsinterne Öffentlichkeit und warb dort um Zustimmung zum DQR. Der DQR-Entwurf wurde ausführlich erläutert, wobei der bisherige Arbeitsstand als insgesamt erfolgreiche Durchsetzung gewerkschaftlicher Interessen präsentiert wurde; als weitere Ziele wurden die Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Qualifikationen auf den Niveaus 6 bis 8 sowie die Durchlässigkeit zwischen diesen Bildungsbereichen benannt. Als Defizite wurden die fehlende Einbeziehung non-formalen und informellen Lernens und die fehlende wissenschaftliche Begleitung genannt (vgl. DGB-Bundesvorstand 2009). Die 2009 veröffentlichten Stellungnahmen der Weiterbildung (vgl. AGJ 2009; BAG KJS 2009; AuL u. a. 2009; DV 2009) und die Stellungnahme des BFB (vgl. BFB 2011) richteten sich ebenfalls hauptsächlich an die eigene Mitgliedschaft und informierten diese über den aktuellen Stand der DQR-Entwicklung; die grundsätzlichen Ziele Transparenz, Durchlässigkeit und Mobilität wurden besonders betont. Wie seitens des DGB wurden die Berücksichtigung des non-formalen und informellen Lernens und eine ausführlichere Begleitforschung eingefordert.

Die Verbände der Jugend- und Sozialarbeit betonten außerdem die Bedeutung der Zuordnung von Qualifikationen unterhalb des Hauptschulabschlusses sowie von Maßnahmen des Übergangssystems als Teilqualifikationen. Sie forderten den AK DQR auf, der Diskussion über die Niveaus 1 und 2 mehr Gewicht einzuräumen. Innerhalb des AK DQR spielte die Diskussion über die Anerkennung von Qualifikationen, die unterhalb einer abgeschlossenen Ausbildung liegen, praktisch keine Rolle. Das für Organisationen des Weiterbildungsbereichs wichtige Thema der sogenannten Benachteiligungsförderung konnte auch durch die Stellungnahmen nicht prominent in den DQR-Prozess eingebracht werden. Es wurden zwar einige Zuordnungen zu den unteren Niveaus in den Arbeitsgruppen während der Erprobungsphase vorgeschlagen, aber die Frage der Integration beziehungsweise der Verknüpfung mit den berufsqualifizierenden Qualifikationen blieb außen vor.

Die 2010 veröffentlichten Stellungnahmen der Weiterbildung bezogen sich konkret auf die Zuordnungsvorschläge der Arbeitsgruppen und forderten eine Zuordnung der Gesundheits- und Pflegeberufe, die nicht an Hochschulen erlernt werden, zu höheren DQR-Niveaus (vgl. AWO 2010; BBB 2010).

Aus dem Hochschulbereich wurden drei Stellungnahmen abgegeben. In den beiden Stellungnahmen von der HRK und vom Wissenschaftsrat – beide Organisationen waren im AK DQR vertreten – äußerten sich diese distanziert und

betonten, dass der DQR auf eine reine Transparenzfunktion beschränkt bleiben sollte. Sie positionierten sich gegen die Ableitung von Zugangsberechtigungen zu Qualifikationen des nächst höheren DQR-Niveaus aus einer Zuordnung. Für den Hochschulbereich verlangten sie die pauschale Einbeziehung des Hochschulqualifikationsrahmens in den DQR auf den Niveaustufen 6 bis 8 (vgl. HRK 2010; Wissenschaftsrat 2010).

Die dritte Stellungnahme aus dem Hochschulbereich, abgegeben vom nicht im AK DQR vertretenden Deutschen Hochschulverband (DHV), unterscheidet sich durch die entschiedene Ablehnung des DQR-Prozesses von allen anderen Stellungnahmen: Die Bundesregierung wurde aufgefordert, den DQR-Prozess zu stoppen und sich aus dem EQR-Prozess zurückzuziehen. Zwar wurde die beabsichtigte Herstellung von Transparenz begrüßt, aber die Gleichwertigkeit von Berufsbildung mit Hochschulbildung auf Grundlage der Handlungskompetenz wurde strikt abgelehnt. Die Stellungnahme endete in dem polemischen Vorwurf, der EQR sei gegen kulturelle Vielfalt gerichtet: „Ein solches Vorhaben [wie der EQR] erscheint dirigistisch und menschenverachtend. Es ist ein zum Scheitern verurteilter, erneuter Versuch, kulturelle Vielfalt in ein europäisches Einheitsschema zu pressen.“ (DHV 2010)

Ebenso außergewöhnlich – wenngleich inhaltlich ganz anders positioniert – ist die Stellungnahme der BIBB-AG DQR aus dem Mai 2010. In dieser Stellungnahme wurde der unveröffentlichte und im AK DQR umstrittene Zuordnungsvorschlag der KMK für allgemeinbildende Abschlüsse öffentlich gemacht und abgelehnt (vgl. BIBB-AG DQR 2010: online). Mit dieser Stellungnahme versuchten im AK DQR vertretene Akteure erstmals, einen internen Dissens öffentlich zu skandalisieren, um eine laufende interne Diskussion zu beeinflussen. Dieses Vorgehen verstieß gegen die vereinbarte Regel, Diskussionsstände vertraulich zu behandeln. Dieser Bruch mit dem vereinbarten Vorgehen zeigt, dass die Akteure bereits während der Erprobungsphase begannen, sich nach der politischen Logik zu verhalten.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass während der technischen Arbeitsphase unterschiedliche Stellungnahmen abgegeben wurden. Wenn sie als öffentlicher kommunikativer Akt verstanden werden, dann ist zwar der Sender bekannt, nicht aber der Empfänger und dessen Aufnahme. Es gibt ein Kontinuum bezüglich der Intentionen, das von Information über Appellation bis Ablehnung reicht. Je nach Intention wurden unterschiedliche Adressaten angesprochen. Die nicht im Arbeitskreis vertretenen Organisationen konnten den Diskussionsprozess durch Stellungnahmen kaum beeinflussen. Ohne eine öffentliche Diskussion fehlte der Resonanzraum für die Stellungnahmen. Das heißt, die von Außenstehenden geäußerte Kritik und Anregungen konnten

ganz nach dem Ermessen der Mitglieder des AK DQR aufgegriffen oder ignoriert werden.

Mit Ausnahme des BFB waren alle Organisationen der Berufsbildung, die Stellungnahmen abgaben, im AK DQR vertreten. Ihre Stellungnahmen richteten sich an die (Fach-)Öffentlichkeit beziehungsweise an die eigene Mitgliedschaft und waren dem DQR gegenüber positiv eingestellt. Sie wollten informieren und die bisherigen Ergebnisse des Prozesses durch offizielle Veröffentlichungen absichern. Die Stellungnahme der BIBB-AG DQR richtete sich außerdem direkt an die KMK als Vertreterin der Allgemeinbildung.

Die meisten Organisationen der Weiterbildung, die eine Stellungnahme abgaben, waren nicht im AK DQR vertreten. Sie appellierten an den AK DQR beziehungsweise an eine allgemein adressierte Politik, sich stärker um die Themen zu kümmern, die bis dahin ausgeklammert worden waren. Die Bezugnahme auf den DQR erfolgte positiv; in ihrer Argumentation hoben die Organisationen der Weiterbildung die Grundanliegen des EQR-Prozesses und des lebenslangen Lernens hervor. Sie forderten öffentlich eine Verschiebung des Arbeitsschwerpunkts des AK DQR, den sie intern nicht durchsetzen konnten, weil sie im Arbeitskreis nur mit zwei VertreterInnen repräsentiert waren. In den Interviews werden diese Versuche der externen Einflussnahme durch die Akteure des Weiterbildungsbereichs nicht erwähnt; deren Anliegen scheint die Mitglieder des AK DQR nicht beschäftigt zu haben.

Die Stellungnahmen der im AK DQR vertretenen Organisationen des Hochschulbereichs – HRK und Wissenschaftsrat – stellen Versuche dar, die Diskussion innerhalb des Arbeitskreises zu beeinflussen, indem Einwände öffentlich ausgesprochen wurden. Mit der Forderung, den im Bologna-Prozess entwickelten Hochschulrahmen als bildungsbereichsspezifischen Rahmen pauschal einzubeziehen, verweigerte die Hochschuleseite eine handlungskompetenzorientierte Überprüfung ihrer Qualifikationen durch VertreterInnen anderer Bildungsbereiche. Durch die engen Kontakte der HRK und des Wissenschaftsrats – als hochschulpolitisches Beratungsgremium – zu der Bundes- und den Länderregierungen kann eine solche öffentliche Positionierung auch als Versuch verstanden werden, das Feld der politischen Auseinandersetzung zu wechseln: Die geringe Repräsentation im Arbeitskreis und die fehlenden Ressourcen sollten durch den Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern ausgeglichen werden, die den DQR nach der Erprobung beschließen mussten.

Die Stellungnahme des DHV richtete sich in ihrer polemisierenden Ablehnung sowohl an politisch Verantwortliche als auch an das hochschulpolitische Feld, um dort Widerstand zu mobilisieren und so ein Scheitern des Prozesses zu provozieren. Auch wenn es keine erkennbar breite Unterstützung für diese Po-

sition gab, kann durchaus von einem großen Ablehnungspotential an den Universitäten ausgegangen werden.<sup>106</sup> Allerdings müsste ein wirkungsvoller Widerstand des Hochschulbereichs gegen den DQR über die HRK und KMK laufen, die beide den DQR-Prozess unterstützen.

### 5.3.2 Parlamentarische Befassung im Bundestag

Das Parlament ist ein Ort, der die besondere Eigenschaft hat, dass dort vollzogene Handlungen einen offiziellen Charakter tragen. Die dort geführten Debatten sind nicht nur vom Anspruch her öffentlich und gesellschaftlich repräsentativ, sondern werden protokolliert und so über die Zeit hinweg fixiert. Die zuständigen FachpolitikerInnen des Bundestages führten drei Anhörungen im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Thema EQR/DQR durch, um sich – stellvertretend für ihre Fraktionen und damit die Legislative auf Bundesebene – zu informieren. In die technische Phase fallen die zwei öffentlichen Anhörungen zum DQR am 6. Mai 2009 und am 7. Juli 2010, von denen jeweils ein Wortprotokoll sowie vom letzten Termin auch eine Videoaufzeichnung vorliegen.<sup>107</sup> Diese Anhörungen der Sachverständigen im parlamentarischen Ausschuss dienten in den Worten der Vorsitzenden „dazu, dass Sie [die geladenen Sachverständigen] uns und der Öffentlichkeit noch mal erklären, worum es dabei [DQR] eigentlich geht, wo die Vorteile sind, wo auch noch was nachzubessern ist.“ (AfBFT 2009: 5)

Die geladenen Sachverständigen hatten im AK DQR, im Schulausschuss der KMK oder in den Erprobungs-AGs direkt an der Erarbeitung des DQR mitgewirkt. Sie informierten die BildungspolitikernInnen der Bundestagsfraktionen und beantworteten deren Fragen; dabei vertraten sie die Interessen ihrer Organisationen und bezogen vor diesem Hintergrund zum DQR-Prozess Stellung. Bei der Zuordnung der Sachverständigen zu den Bildungsbereichen fällt auf, dass erneut mehr als die Hälfte der Sachverständigen zum Berufsbildungsbereich zählen:

---

106 Diese Einschätzung basiert auf der teilnehmenden Beobachtung während DQR-Informationsveranstaltungen, bei denen es viele kritische Nachfragen von HochschulvertreterInnen gab.

107 Der Videomitschnitt ermöglicht einen im DQR-Prozess einmaligen unmittelbaren Einblick in das Verhalten und den Umgang der Arbeitskreismitglieder miteinander, auch wenn der Rückschluss auf die Interaktion im AK DQR spekulativ bleibt (vgl. AfBFT 2010a).

| 06.05.2009 | 07.07.2010   | Organisation | Bildungsbereich              |
|------------|--------------|--------------|------------------------------|
| Esser      | Esser        | ZDH          | Berufsbildung                |
| Held       |              | KMK          | Allgemeinbildung             |
| Herstix    | Herstix      | KMK          | Allgemeinbildung             |
| Hopbach    | Rathjen      | HRK          | Hochschulbildung             |
| Nehls      | Nehls        | DGB          | Berufsbildung                |
| Weiß       | Weiß         | BIBB         | Berufsbildung                |
|            | Brokmeier    | AGJ          | Weiterbildung                |
|            | von Obernitz | DIHK         | Berufsbildung                |
|            | Spöttl       | Uni Bremen   | Berufsbildung <sup>108</sup> |

**Abb. 22:** Sachverständige im AfBFT nach Organisationszugehörigkeit und Bildungsbereich.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Mai 2009 betonten alle Sachverständigen, dass der DQR-Vorschlag ein Erfolg sei und dass der AK DQR sehr konsensorientiert arbeite. Die Diskussion verlief sehr harmonisch. Ein Jahr später – zwischen den beiden Anhörungen fand die Erprobungsphase des DQR-Entwurfs statt (vgl. Kapitel 5.1.2) – herrschte demgegenüber eine vergleichsweise konfliktive Stimmung zwischen den Sachverständigen, die bereits die Zuordnungsdebatte und deren mögliche Folgen in den Blick nahmen. Anhand der beiden Anhörungen kann die Verschiebung der Diskussion des AK DQR vom eher technischen Vorgehen zum politischen Modus nachvollzogen werden. Innerhalb des AK DQR wurden beim Übergang zum politischen Modus zunehmend offener partikuläre Interessen vertreten und der wissenschaftliche Anspruch tendenziell aufgegeben. Exemplarisch wird diese veränderte Diskussionskultur an zwei Äußerungen des ZDH-Vertreter Esser zur möglichen Zuordnung des Abiturs deutlich:

2009: „Wie funktioniert die Graduierung von Kompetenzen bei der Allgemeinbildung? Das ist für uns offen, weshalb noch keine Aussagen getroffen werden sollten. Wenn, wie eben über Niveaustufe vier oder fünf für das Abitur gesprochen wird, macht das auch die Fachdiskussion in den Expertenrunden schwierig, denn dann kommt ein politischer Einschlag rein, der nicht der angelegten Logik des Rahmens folgt, sondern versucht, in irgendeiner Weise Interessen hinein zu bringen.“ (AfBFT 2009: 17)

2010: „Das Abitur gehört auf das Niveau vier undifferenziert.“ (AfBFT 2010b: 8)

<sup>108</sup> Georg Spöttl wird als Professor der Universität Bremen hier zum Berufsbildungsbereich gezählt, da er als Sachverständiger für sein Forschungsfeld berufliche Bildung auftrat und nicht als Vertreter des Hochschulbildungsbereichs.

2009 betonte Esser die Vorteile eines zunächst rein technischen Vorgehens im AK DQR und sprach sich dafür aus, die Zuordnungsdiskussion bezüglich des Abiturs auszuklammern, um die Fachdiskussion nicht durch politische Interessen zu belasten. Solche „Interessen“ bezeichnete er als der wissenschaftlich verstandenen „Logik des Rahmens“ entgegengesetzt. Damit forderte er einen über den Interessen stehenden Standpunkt des technisch vorgehenden AK DQR ein. Ein Jahr später – noch immer vor der offiziellen Verabschiedung des DQR im März 2011 und der im Anschluss stattfindenden Zuordnungsdebatte – vertrat Esser im Ausschuss bereits eine klare Positionierung zur Zuordnung des Abiturs zum Niveau 4, die von allen BerufsbildungsvertreterInnen während der Anhörung unterstützt wurde. Die Vertreter der KMK sprachen sich während der Anhörung 2010 für eine Zuordnung des Abiturs zu Niveau 5 aus, wie es der Vorschlag des Schulausschusses der KMK vorsah, sodass ein Dissens zwischen den VertreterInnen der beiden Bildungsbereiche öffentlich sichtbar wurde.

Die Vertreter der Hochschulbildung und der Weiterbildung bezogen in diesem Streit keine Stellung. Stattdessen sprach sich der Vertreter der Hochschulbildung dafür aus, mit dem DQR keine weitergehenden Diskussionen über Anerkennungsfragen oder Berechtigungen anzustoßen und ihn auf eine reine Transparenzfunktion zu beschränken (vgl. AfBFT 2010b: 14). Während der Vertreter des Weiterbildungsbereichs eine stärkere Berücksichtigung non-formalen und informellen Lernens sowie von Maßnahmen des Übergangssystems im DQR-Prozess einforderte (vgl. AfBFT 2010b: 5 f.).

Neben den Anhörungen stellten Bundestagsfraktionen während der technischen Phase bis zur Verabschiedung des DQR sechs Kleine Anfragen sowie einen Entschließungsantrag. Nach der Verabschiedung des DQR gab es nur noch eine weitere Kleine Anfrage und drei Anträge, die in direktem Zusammenhang mit der Zuordnungsdebatte standen und an späterer Stelle behandelt werden (vgl. Kapitel 6.1.4). Von Anfang 2012 bis Ende 2014 befasste sich der Bundestag nicht mehr mit dem DQR. Das Interesse der BundespolitikerInnen war also gerade während der technischen Phase am größten, als der AK DQR versuchte, die politische Debatte aufzuschieben.



| Datum<br>Jahr/Monat/Tag                                   |    |    | Format               | Initiator   | Titel   |
|---|----|----|----------------------|---|---|
| 2007  | 03 | 19 | Anfrage              | FDP   | Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für die berufliche Aus- und Weiterbildung                                  |
| 2007  | 03 | 27 | Anfrage              | Die Linke   | Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens   |
| 2007  | 10 | 30 | Anfrage              | FDP   | Auswirkungen des Deutschen Qualifikationsrahmens auf den Bildungsföderalismus   |
| 2008  | 06 | 06 | Anfrage              | Die Linke   | Stand der Debatte um die Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens  |
| 2009  | 05 | 29 | Anfrage              | FDP   | Zielsetzung und Einführung des Deutschen Qualifikationsrahmens  |
| 2009  | 07 | 01 | Antrag<br>angenommen | CDU/CSU,<br>SPD, FDP,<br>Bündnis<br>90/Die Grünen | Gestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens  |
| 2009  | 07 | 06 | Anfrage              | Die Linke   | Deutscher Qualifikationsrahmen – Stand der Entwicklung und offene Fragen in der Validierungsphase                             |
| <b>Übergang von der technischen zur politischen Phase</b> |    |    |                      |   |   |
| 2011  | 11 | 25 | Anfrage              | Die Linke   | Durchlässigkeit des Bildungssystems – Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung im Deutschen Qualifikationsrahmen |
| 2011  | 11 | 29 | Antrag<br>abgelehnt  | SPD   | Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur sichern   |
| 2012  | 01 | 18 | Antrag<br>abgelehnt  | Bündnis<br>90/Die Grünen                          | Deutschen Qualifikationsrahmen zum Erfolg führen – Gleichwertigkeit von Abitur und Berufsabschlüssen sicherstellen            |
| 2012  | 01 | 24 | Antrag<br>angenommen | CDU/CSU, FDP                                      | Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur gewährleisten   |

**Abb. 23:** Parlamentarische Befassung mit dem DQR Januar 2007 bis August 2014.

Quelle: Eigene Darstellung.<sup>109</sup>

Nur die oppositionellen Fraktionen Die Linke und FDP stellten Kleine Anfragen. Mit Eintritt in die Regierung der 17. Wahlperiode des Deutschen Bundestags (Oktober 2009 bis Oktober 2013) stellte die FDP-Fraktion keine weiteren Anfragen mehr. Kleine Anfragen werden von der Opposition genutzt, um die Regierung beziehungsweise das zuständige Ministerium zu einer schriftlichen Antwort und damit Festlegung zu zwingen. Die Fragenkataloge der einge-

<sup>109</sup> Nachweise in chronologischer Reihenfolge: Bundesregierung 2007a; Bundesregierung 2007b; Bundesregierung 2007c; Bundesregierung 2008; Bundesregierung 2009a; Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen 2009; Bundesregierung 2009b; Bundesregierung 2011; Fraktion SPD 2011; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2012; Fraktionen CDU/CSU, FDP 2012.

brachten Kleinen Anfragen bezogen sich auf den jeweiligen Entwicklungsstand, die nächsten geplanten Schritte und die beabsichtigten Ziele des DQR-Prozesses. Die Antworten waren sehr knapp gehalten: Der jeweilige Arbeitsstand wurde bestätigt und hinsichtlich der nächsten Schritte wurde auf die noch offene Planung verwiesen. Als die mit dem DQR verbundenen Ziele wurden Transparenz, Durchlässigkeit, Mobilität und Gleichwertigkeit genannt. Die Kleinen Anfragen boten nur wenig neue Informationen; die Arbeit des AK DQR und der Bund-Länder-Koordinationsgruppe wurde durch dieses Instrument nicht erkennbar beeinflusst.

Die im Kontext des DQR gestellten Anträge wurden im Bundestag zunächst zur Beratung in den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung überwiesen. Entsprechend den Mehrheitsverhältnissen des Bundestags empfahl der Ausschuss die Ablehnung oder Annahme je nach Antragsteller. Das Plenum folgte diesen Empfehlungen und nahm den Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen aus dem Juli 2009 in der 230. Sitzung des Bundestags am 2. Juli 2009 an. In diesem Antrag fassten die Bundestagsfraktionen den bisherigen Arbeitsstand kurz zusammen und begrüßten die bis dahin erfolgten Entscheidungen; neben dem EQR und dem DQR-Vorschlag wurde die Stellungnahme des BIBB-Hauptausschuss vom Dezember 2008 explizit begrüßt, was die Nähe der Antragsteller zu den Organisationen der Berufsbildung aufzeigt. Alle Fraktionen, außer der Partei Die Linke, stellten diesen Antrag gemeinsam und nahmen ihm dann auch gemeinsam an. Die fehlende Kontroverse und die große Nähe zum Berufsbildungsbereich – die die Fraktion Die Linke teilt – machen deutlich, dass der Bundestag keine politische Arena darstellte, in der eine bildungsbereichsübergreifende gesellschaftliche Debatte im Kontext des EQR/DQR-Prozesses geführt wurde.

### 5.4 Zwischenfazit

Die Zusammensetzung des AK DQR und das Instrument Qualifikationsrahmen stellten für die Beteiligten *Neuland* dar beziehungsweise begründeten ein neues bildungspolitisches Feld. Als gemeinsame Arbeitsgrundlage wurde das Konsensprinzip bestimmt, wodurch der Arbeitskreis in die deutsche politische Tradition der Sozialpartnerschaft und damit auch der korporatistischen politischen Steuerung des Berufsbildungsbereichs gestellt wurde. Dass diese gemeinsame Diskussion der VertreterInnen der verschiedenen Bildungsbereiche in einem Gremium – der Diskurs der Systeme – überhaupt stattfand, bewerteten die beteiligten VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im Rückblick schon als Erfolg.

Während der technischen Phase definierte die Leitung des AK DQR verschiedene Arbeitsschritte und strukturierte den geplanten Arbeitsprozess zeitlich. Die einzelnen Arbeitsschritte dauerten aufgrund der Größe des Arbeitskreises und des Konsensprinzips jeweils länger als vorgesehen. Durch die *reine Textarbeit* an den abstrakten Formulierungen der Deskriptoren und den Indikatoren der Matrix konnten politische Auseinandersetzungen über die damit bezweckten Absichten als Thema außen vor gehalten beziehungsweise in die Zukunft verschoben werden. Die Arbeitskreismitglieder hatten zwar ihre Organisationsinteressen im Blick, verhielten sich während der technischen Phase aber als ExpertInnen für ihren Bildungsbereich und orientierten sich an einer wissenschaftlichen Arbeitsweise.

Die langwierige Diskussion über den Kompetenzbegriff lässt sich im Nachhinein als Strategie der BerufsbildungsvertreterInnen rekonstruieren, Konzepte der Berufsbildung wie die Handlungskompetenz und die darauf beruhenden Kompetenzdeskriptoren zur Grundlage des DQR zu machen, obwohl sie stark von der EQR-Vorlage abweichen. Abgestimmt in der BIBB-AG DQR als Raum der Vorbereitung setzten die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs ihre Konzeption im AK DQR durch intensives *Feilschen* und *Ringeln* durch. Trotz der ausführlichen Diskussion blieben zentrale Begriffe wie Kompetenz und Outcome-Orientierung inhaltlich recht unbestimmt. Sie wurden vielmehr als Slogans genutzt, die auf politische Reformabsichten verweisen.

Während der technischen Phase wurde die Komplexität der Diskussion im AK DQR durch thematisches Auslagern und Vorstrukturieren reduziert – so sollte der Diskurs der Systeme vor einer Eskalation geschützt werden. Die mögliche Einbeziehung non-formaler und informeller Qualifikationen in den DQR wurde in externen Arbeitsgruppen beziehungsweise von FachwissenschaftlerInnen diskutiert. Eine intensive Befassung des AK DQR mit diesem Thema wurde so auf die Zeit nach der Verabschiedung des DQR-Dokuments vertagt.

Während der Erprobungsphase wurden die schulischen Qualifikationen von den beruflichen und hochschulischen Qualifikationen getrennt und die KMK erstellte allein einen Zuordnungsvorschlag für Schulabschlüsse. Die Sozialpartner konnten den Zuordnungsvorschlag für Schulabschlüsse nicht erkennbar beeinflussen, weil die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs innerhalb der KMK – im Gegensatz zum AK DQR – kaum Einfluss besaßen. Innerhalb der KMK dominieren VertreterInnen der allgemeinbildenden Schulen.

Für die Erprobung der übrigen nichtschulischen formalen Qualifikationen und Berufsvorbereitungsmaßnahmen wurden gemischten Arbeitsgruppen gegründet. Auf diese Weise sollte zugleich der AK DQR entlastet, weiterer externer Fachverstand einbezogen und über diese Einbeziehung Akzeptanz hergestellt

werden. Die Erprobungsarbeitsgruppen evaluierten den DQR-Entwurf nicht, sondern bestätigten quasi-experimentell die Funktionsfähigkeit des Instruments.

Die Frage der rechtlichen Stellung eines Qualifikationsrahmens im deutschen Bildungssystem wurde durch ein externes Rechtsgutachten und interministerielle Beratungen behandelt und nicht zum Gegenstand einer Entscheidung des AK DQR gemacht.

Für die Vorstrukturierung der Diskussionen während der Arbeitskreissitzungen wurde die Ad-hoc-Gruppe als vorgeschalteter Gesprächszusammenhang der VertreterInnen von BMBF, KMK, BIBB-AG DQR und HRK geschaffen. Die Tagesordnung und die anstehenden Fragen wurden von diesen RepräsentantInnen der großen Mehrheit aller Mitglieder des AK DQR im Vorfeld diskutiert. Auf diese Weise kamen strittige Themen nicht auf die Tagesordnung und es bestand durch die Information weiterer Arbeitskreismitglieder in den verschiedenen Räumen der Vorbereitung jeweils schon vor den Arbeitskreissitzungen eine breite Mehrheit für anstehende Entscheidungen. Das Konsensprinzip wurde damit de facto auf den inneren Kreis der Ad-hoc-Gruppe beschränkt; abweichende Einzelmeinungen konnten dagegen nicht durchgesetzt werden.

Durch die Zustimmung der Bundesregierung und des Bundesrats zum EQR wurde die Arbeit des AK DQR als notwendige Erfüllung eines übergeordneten nationalen Auftrags gedeutet, wodurch ein Erfolgsdruck aufgebaut wurde. Die europäische Legitimation des DQR-Prozesses unter Berufung auf allgemeine Ziele wie Transparenz, Durchlässigkeit, Mobilität und Arbeitsplatzsicherheit wurde von allen Mitgliedern im AK DQR grundsätzlich anerkannt. Durch die Verzögerungen im projektierten Zeitplan konnte die Leitung Zeitdruck erzeugen und kontroverse Diskussionen mit Verweis auf fehlende Zeit beenden. Die teilnehmenden Organisationen verpflichteten sich im Laufe der Zeit immer mehr dem gemeinsamen Vorgehen und dessen Ergebnissen. Einen Konsens zu verweigern, wurde mit fortschreitender Prozessdauer problematischer und hätte eine offene Eskalation bedeutet.

Der DQR wurde im März 2011 im Konsens verabschiedet. Im DQR wurden auf den Niveaus 6 bis 8 Oder-Formulierungen eingeführt, die zwischen hochschulischen und beruflichen Kompetenzen differenzieren. Außerdem wurde der Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse im Anhang aufgenommen. Auf diese Weise wurde die Zuordnung der Hochschulabschlüsse zu den höchsten drei DQR-Niveaus faktisch schon vor der Zuordnungsdiskussion beschlossen. Obwohl der Dissens über die Zuordnung des Abiturs im Verhältnis zur dualen Ausbildung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des DQR bereits offensichtlich war, konnte der zur Verabschiedung notwendige Konsens herge-

stellt werden, indem alle weiteren Zuordnungsfragen noch einmal als später zu lösende politische Fragen aufgeschoben wurden.

Der AK DQR hat durch eine bewusste Abschottung von der (Fach-)Öffentlichkeit die Diskussion weitgehend auf die wirklich physisch Anwesenden beschränkt. Die Stellungnahmen verschiedener Organisationen und die parlamentarischen Befassungen des Bundestags führten weder zu Rechtfertigungsdruck noch zu externen Anforderungen. Zudem fand der DQR-Prozess weitgehend unbeachtet von der Öffentlichkeit statt, wie eine Medienanalyse zeigt (vgl. Anhang 7). Die Vorsitzende des Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung Ulla Burchardt brachte den technischen Charakter des AK DQR in der ersten Phase kritisch auf den Punkt:

„Wir [die Mitglieder des AfBFT] haben ja schon häufiger die Gelegenheit gehabt, einen Eindruck zu bekommen, wie kompliziert die ganze Materie ist. Ich sage jetzt einmal ein bisschen despektierlich: Manchmal hält man das für ein Expertenarbeitsbeschaffungsprogramm“ (AfBFT 2009: 5).

Trotz dieser zunächst technischen Herangehensweise ging es aus Sicht der VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs von Beginn an um einen politischen Prozess. Mit dem DQR-Prozess wurde eine neue Steuerungsmethode in der Bildungspolitik erprobt. Die Ausklammerung der politischen Implikationen während der technischen Phase sollte Vertrauen zwischen den Akteuren ermöglichen und die Organisationen auf den gemeinsamen Prozess verpflichten. Indem ein Qualifikationsrahmen geschaffen wurde, dem ein weitgehend kohärentes Konzept mit entsprechender Fachsprache zugrunde liegt, wurden die Voraussetzungen für die folgenden politischen Entscheidungen geschaffen.

Die Berufsbildungsseite hatte sich für den politischen Prozess eine gute Ausgangsbasis geschaffen: Innerhalb des AK DQR war sie überproportional stark vertreten, außerhalb des AK DQR konnte sie im BIBB große Expertise und Ressourcen nutzen, durch die Erfahrung in vergleichbaren sozialpartnerschaftlichen politischen Verhandlungen konnte sie erfahrene VerhandlungsführerInnen beauftragen und durch ihre gesellschaftspolitische Bedeutung konnte sie davon ausgehen, externen Druck mobilisieren zu können.



## 6 Politischer Prozess – „Bildung ist nichts Arithmetisches“

Der Arbeitskreis DQR beendete im März 2011 mit der konsensualen Verabschiedung des DQR formal erfolgreich die technische Phase. Allerdings kam es gewissermaßen „hinter der Zielgeraden“ (Klenk 2013a: 173) zu teilweise heftigen Konflikten im Arbeitskreis, denn viele Aufgaben des AK DQR waren trotz der Verabschiedung des DQR noch nicht erledigt: Der AK DQR hatte zwar wie geplant einen Deutschen Qualifikationsrahmen als nationale Umsetzung des EQR geschaffen, aber die eigentliche politische Auseinandersetzung, die bis dahin immer wieder unterdrückt und verschoben worden war, begann erst nach der Verabschiedung des DQR – und diese Auseinandersetzung wurde größtenteils im AK DQR geführt.

*„Dann war auf einmal der Rahmen da und dann war die Frage: Wie ordnen wir denn jetzt zu? [...] Ich hab immer gesagt, dass/wenn wir den Rahmen einsetzen, beschließen: Der gilt jetzt. Dann – ich sag mal in Anführungsstrichen – ist T-Null.“ (AK 11: 439–445)*

Das erreichte konsensuale Ergebnis galt zwar grundsätzlich, aber die Zuordnung existierender Qualifikationen ließ sich weder direkt aus der mit abstrakten Kompetenzbegriffen gefüllten Matrix noch durch weitere Erprobungsarbeitsgruppen als technische Aufgabe behandeln. Mit der Bezeichnung *T-Null* für den Zeitpunkt nach der Verabschiedung des DQR verweist das Arbeitskreismitglied auf den Messbeginn eines Quasi-Experiments, bei dem verschiedene Zeitpunkte  $t_0$ ,  $t_1$ ,  $t_2$ ,  $t_3$  usw. bestimmt werden, um die Veränderungen innerhalb des Experiments zu messen. Die Umsetzung beziehungsweise inhaltliche Ausgestaltung des DQR kann mit diesem Bild gesprochen ab dem März 2011 gemessen werden. In diesem Kapitel wird der Verlauf dieses politischen Quasi-Experiments bis Ende 2014 rekonstruiert.

Als politischer Prozess werden in dieser Forschungsarbeit die Handlungen und Phänomene bezeichnet, bei denen es aus Sicht der Interviewten nicht mehr um den DQR als solchen ging, sondern bei denen die Akteure die abstrakte Matrix mit konkretem Inhalt füllten und dabei versuchten, ihre interessen geleitete Deutung des DQR innerhalb des AK DQR und darüber hinaus zu verallgemeinern. Die Zuordnung von unabhängig vom DQR existierenden Qualifikationen war in diesem Sinne politisch und zugleich gesellschaftspolitisch relevant, denn mit der hierarchisierenden Zuordnung wurden die Qualifikationen bewertet und damit Urteile über den Wert unterschiedlicher Institutionen des Bildungssystems und über die Menschen als Träger der verschiedenen Qualifikationen gefällt.

*„Es lässt sich eben sehr schlecht fassen. Bildung ist nichts Arithmetisches.“  
(AK 3: 748–749)*

Der AK DQR stand vor der Herausforderung diese Werturteile zu begründen, obwohl die soziale Welt nicht nach klaren und eindeutigen Regeln strukturiert ist. *Bildung ist nichts Arithmetisches*, mit dieser Aussage verweist das Arbeitskreismitglied darauf, dass keine quasi-mathematischen Regeln angewandt wurden, um die Niveaus und deren Verhältnis zu definieren – auch wenn der Aufbau der DQR-Matrix diesen Eindruck nahelegen mag. Entsprechend muss mittels eines hermeneutisch-sinnverstehenden Zugangs bei der Rekonstruktion des politischen Prozesses die Frage beantwortet werden, welche Ziele die unterschiedlichen Akteursgruppen verfolgten und mit welchen Mitteln sie versuchten, diese Ziele zu erreichen.

*„Diese Arbeit warlist sehr geprägt von einem Miteinander, Durcheinander der Diskussion politischer und – ich sag mal – wissenschaftlich-fachlicher Themen/Argumente.“ (AK 11: 194–196)*

In der Erarbeitungsphase fühlten sich die Mitglieder des AK DQR der wissenschaftlichen Logik verpflichtet, es ging um den Austausch *wissenschaftlich-fachlicher Themen/Argumente* (vgl. Kapitel 5.1.1). Die politische Logik funktioniert anders. Bei der politischen Logik wird nicht auf die Legitimität der angeblich interessenfreien Wissenschaftlichkeit<sup>110</sup> verwiesen, um die eigene Position durchzusetzen, sondern es wird auf die legitime Berechtigung der eigenen Meinung und die Macht, sie auch durchzusetzen, verwiesen. Die Übergänge zwischen den beiden Logiken sind fließend und das Verhältnis zwischen den Logiken kann als Kontinuum gedacht werden – je nach Situation folgten die Akteure eher der wissenschaftlichen beziehungsweise technischen Logik oder der politischen Logik. So ergab sich das den Prozess prägende *Miteinander, Durcheinander der Diskussion politischer und wissenschaftlich, fachlicher Themen/Argumente*. Die Unterscheidung zwischen wissenschaftlicher und politischer Logik findet sich in unterschiedlicher Form in allen Interviews. Die Interviewten beschreiben das Politische meist ex negativo als das Gegenteil des Wissenschaftlichen oder Fachlichen. Dabei charakterisieren sie das Politische

---

110 Die interessenfreie Wissenschaft ist ein zweifelhaftes Ideal, das bei der Entstehung des relativ autonomen universitären Feldes geschaffen wurde, um sich gegen externe Eingriffe zu verwahren. Insofern dient die Interessenfreiheit der Wissenschaft als Schutz. „Ein Wissenschaftler ist jemand, der ein Interesse an der Interessenfreiheit hat.“ (Bourdieu 2014: 594) Durch die Verleugnung der Subjektivität im Forschungsprozess wird keine Objektivität erreicht, „sondern dies garantiert lediglich Intransparenz und Unwissen über die handlungsleitende Normativität.“ (Mualem Sultan 2015: 104). Zur Homologie der gesellschaftlichen Position von diskriminierten und privilegierten Gruppen in der Gesellschaft und diskriminierten und privilegierten Disziplinen und WissenschaftlerInnen im akademischen Raum vgl. Bourdieu (1992).



nicht einheitlich. Die Arbeitskreismitglieder machen die politische Logik insbesondere an folgenden Merkmalen fest:

- Interessengeleitetes Vorgehen,
- Entscheidungsbefugnisse,
- Machtdemonstrationen,
- Blockbildung,
- Bedeutung für höhere Ebenen in der eigenen Organisation.

Der Gegensatz des Politischen zur idealisierten interessenfreien Wissenschaftlichkeit wird in folgender Passage sichtbar:

*„Dass wir alle von unseren Einrichtungen herkommen, also im Grunde ja uns schwer mit dem DQR tun, weil jeder ja als institutionengebundener Mensch in diesen Prozess eintritt. Und von daher auch zunächst mal die Interessen seiner/und seiner Institution, seines Lernortes vertritt, mit dem er mehr oder minder verbunden ist. Die Hochschuleseite, die Berufsbildungsseite, die Kammerseite und so weiter. Von daher ist es natürlich klar, dass die sich sehr schwer tun damit und deswegen auch zunächst mal als Interessenwahrer in diesen Prozess einsteigen. Das ist schwierig. Trotzdem, auch wenn sie Interessenwahrer sind und damit natürlich den DQR-Prozess auch eher – sag ich mal – eher behindern faktisch. Ist ja klar, weil ich ja nicht unvoreingenommen da mich dem Thema nähere. Trotzdem ist es eine Leistung, dass über die Bereiche hinweg zusammengearbeitet wird. [...] Das ist ein schwieriger Prozess, der durch interessengesteuerte Aktionen [...] nicht unbedingt leichter wird, zum guten Ende zu führen. Das ist so, aber das ist eben auch, ja will ich sagen, zunächst mal durchaus zu erwarten gewesen.“*  
(AK 13: 738–758)

Die Mitglieder des AK DQR werden als *Interessenwahrer* charakterisiert. Sie agierten so, dass die Interessen ihrer Organisation berücksichtigt wurden, indem sie eine möglichst gute Bewertung des durch sie vertretenen Bereichs anstrebten. Dieses Interesse war ihnen als *institutionengebundener Mensch* nicht äußerlich. Als Teil des jeweiligen Bildungsbereiches waren es die Interessen *seiner Institution, seines Lernortes* und mit diesen Interessen war das Mitglied des AK DQR *mehr oder minder verbunden*. Der Standpunkt – auch der wissenschaftlich begründete Standpunkt – fiel deshalb fast immer mit den Interessen der eigenen Organisation zusammen. Die Interessen der Organisationen werden vom Arbeitskreismitglied trotzdem als negative Abweichung von einem hypothetisch vorstellbaren Vorgehen abgegrenzt, bei dem alle sich dem Thema *unvoreingenommen* genähert hätten. Durch *interessengesteuerte Aktionen*

wurden Prozesse behindert – es wurden langsamer Lösungen gefunden, als es in einem reinen, von Interessen befreiten Raum möglich gewesen wäre. Allerdings waren solche Schwierigkeiten aus Sicht des Arbeitskreismitglieds im Rahmen eines politischen Prozesses zu erwarten gewesen, also unvermeidbar.<sup>111</sup>

*„Und das ist immer so ein spannender Kreislauf: Tragen die Amtschefs das mit, was die Fachleute sagen oder gibt es eben Interessen? Und da muss man eben auch mal deutlich sagen: Politische Interessen, die fachliche Vorschläge verändern, sind nicht per se schlecht, sondern das ist eben demokratisch gelebte Beteiligung.“ (AK 14: 421–426)*

Innerhalb der Ministerien spiegelt sich der Unterschied von fachlicher und politischer Logik durch die Unterscheidung von administrativer und politisch verantwortlicher Ebene wider.<sup>112</sup> Für die Arbeit des AK DQR bedeutete dies, dass die VertreterInnen der Ministerien zwar als Fachleute im AK DQR agierten, aber zugleich immer die Interessen der politischen Vorgesetzten vertreten mussten. Die Interessen der politisch Verantwortlichen hatten wegen deren demokratischer Legitimierung als – zumindest indirekt gewählter – Volksvertretung Vorrang vor rein fachlichen Vorschlägen. Die VertreterInnen der administrativen Ebene der Ministerien nahmen für sich in Anspruch, wegen ihren politischen Nichtzuständigkeit innerhalb der Ministerien im Gegensatz zu den VertreterInnen der Sozialpartner im AK DQR persönlich nicht interessengeleitet zu arbeiten und sich stärker an der wissenschaftlichen Logik zu orientieren als diese. Den VertreterInnen der Sozialpartner wurde vorgeworfen, jederzeit die politischen Interessen des eigenen Verbands im Blick zu haben und deshalb wissenschaftliche Argumente und Logik zu missachten.

---

111 Diese Gegenüberstellung von interessengeleitetem Handeln, das unrein und profan erscheint, und einer reinen, wissenschaftlichen, fachlichen Lösung berührt ein zentrales Problem im europäischen politischen Denken: Der Versuch, die eigenen Interessen gegen den Widerstand anderer durchzusetzen, gilt oft als selbstsüchtig und moralisch verwerflich, da das Gemeinwohl so aus dem Blick gerate. Um dieses Problem zu lösen wurde mit der Person des Monarchen eine über den Interessen stehende Instanz konstruiert. In den modernen parlamentarischen Systemen, in denen der Interessenstreit das politische Grundprinzip bildet, wurde die Staatsräson als Ersatz für den fehlenden übergeordneten Standpunkt ‚erfunden‘: Die Staatsräson stellt ein Prinzip dar, bei dem ein politisches Urteil als im Interesse des größeren Ganzen gilt, weil bei politischen Entscheidungen neben den direkten fachlichen Argumenten weitere Interessen und Auswirkungen auf das Allgemeinwohl ins Kalkül gezogen werden (vgl. Bourdieu 2014: 445 ff.).

112 Die sogenannten politischen Beamten auf den leitenden Stellen werden bei Regierungswechseln ausgetauscht, während die administrativen Ebenen im Prinzip unabhängig von politischen Wechseln ihre fachliche Arbeit fortsetzen. Die Amtschefs sind nach den Ministern die höchsten politischen Beamten auf Staatssekretärebene, die in der KMK politische Entscheidungen treffen, wenn die Kultusminister nicht selbst im Rahmen des Plenums entscheiden.

*„Bei den anderen [gemeint sind die Sozialpartner] ist das eben vielleicht mehr schon jemand, der eben diesen Verband auch politisch vertritt. Das müssen die alle für sich so entscheiden. Bei [...] Bund und Land, das ist natürlich die administrative Ebene. Und [die] sind klar auch an die Vorgaben gebunden, die [...] gegeben werden.“ (AK 3: 262–265)*

Politik beginnt nach diesem Verständnis dort, wo Entscheidungen gefällt und verantwortet werden müssen: Je größer die Entscheidungsbefugnis, desto politischer die Rolle. Je weisungsgebundener eine Tätigkeit, desto unpolitischer die Rolle. Fachliche Arbeit erscheint aus dieser Perspektive unpolitisch, weil sie nur Vorlagen für politische Entscheidungen liefert, in die dann unterschiedliche Interessen einfließen.

Als weiteres Charakteristikum des Politischen werden Machtdemonstrationen beschrieben. Das politische Vorgehen wird durch symbolische Kämpfe um Berechtigung von der wissenschaftlichen Logik unterschieden:

*„Natürlich werden irgendwann dann/spielt dann jeder mit seiner Macht und will demonstrieren, wer ist jetzt der Wichtigere. Aber das ist, ich glaube, bei so politischen Gremien/und es war letztendlich ja auch in vielen Punkten – wenn es dann zum Schwur kam – ein politisches Gremium/ist es dann immer so. Aber gerade, weil man ja gesagt hat, man macht alles im Konsens, oder versucht es, im Konsens zu lösen, würde ich jetzt nicht sagen, dass da von Anfang an irgendjemand die Oberhand hatte. Also ganz und gar nicht.“ (AK 6: 128–132)*

*Politische Gremien* sind für dieses Arbeitskreismitglied daran zu erkennen, dass dort jeder mit seiner Macht spielt. Durch dieses Spielen mit der Macht wollten die Arbeitskreismitglieder demonstrieren, wer der *Wichtigere* ist. In einem solchen Auftreten sieht dieses Arbeitskreismitglied ein Unterscheidungsmerkmal von politischen und unpolitischen Gremien. Beim politischen Agieren geht es darum, sich gegen andere durchzusetzen beziehungsweise diese dazu zu bringen, den eigenen Machtanspruch zu akzeptieren. Der AK DQR war in dieser Darstellung beides – sowohl ein eher wissenschaftlich-fachliches als auch ein politisches Gremium. Ein politisches Gremium war der AK DQR *in vielen Punkten – wenn es dann zum Schwur kam*. Diese Metapher verweist auf die Ambivalenz, in der sich die Mitglieder des AK DQR bewegten. Solange es nicht *zum Schwur kam*, konnten sie konstruktiv und ergebnisoffen diskutieren. Wenn es dann aber *zum Schwur kam* – also in einer Entscheidungssituation –, mussten die Mitglieder eindeutig Position beziehen, denn Treue und Loyalität können nur einer Seite gehalten werden. Solche Treue- und Loyalitätspflichten entstanden, wenn sich Arbeitskreismitglieder verschiedener Organisationen in Räumen der Vorbereitung im Vorfeld abgestimmt hatten (vgl. Kapitel 4.4). Durch die

Verpflichtung auf ein konsensuales Vorgehen im Arbeitskreis wurde allerdings verhindert, dass *von Anfang an irgendjemand die Oberhand hatte*. Im AK DQR standen sich anfangs gewissermaßen unterschiedliche Fraktionen gegenüber, ohne dass eine Fraktion die anderen eindeutig dominierte. Erst die politische Logik führte zu Machtdemonstrationen, mit denen die Beteiligten symbolische Kämpfe darüber ausfochten, wessen Position durch den gesamten Arbeitskreis übernommen und als Allgemeininteresse anerkannt würde.

*„Von der Institutionenkunde – sage ich nochmal – das sehen: Bund und Länder stimmen sich ab. Und sie haben sozusagen eingeladen die Partner. Deshalb wollen wir alles daran setzen, eben konsensual im Arbeitskreis das zu entscheiden. Nur es gibt ja sozusagen auch von der, wie soll ich sagen, der demokratischen Verfassung her ist klar, dass es nicht letztlich eine Möglichkeit gibt, dass Bund und Länder von den anderen Arbeitskreismitgliedern überstimmt wird oder so. Wenn es wirklich zum Dissens käme, müssten am Ende Bund und Länder für sich entscheiden.“* (AK 3: 249–254)

Die gegenüber den europäischen Ebenen formal unstrittige Letztverantwortung der Bundes- und Länderministerien wurde während der politischen Auseinandersetzung zu einem politischen Druckmittel: Mit Verweis auf die formale *Institutionenkunde* wurde den Gewerkschaften und Unternehmensverbänden mit Ausschluss aus der Entscheidungsfindung gedroht, wenn diese versuchen sollten, ihre Position ohne Rücksicht auf die Interessen der Ministerien durchzusetzen. Die Einleitung *von der Institutionenkunde* schränkt die folgende Drohung allerdings ein. Statt ernsthaft den Ausschluss der Sozialpartner zu fordern, wurde mit Verweis auf die *demokratische Verfassung* ein Vetorecht der Ministerien begründet, die nie überstimmt werden durften. Der Drohung der ministeriellen VertreterInnen stellten die VertreterInnen der Sozialpartner ihre eigene Drohung entgegen.

*„Im Arbeitskreis DQR sitzen die Sozialpartner drin. So, und das heißt – und alle Beteiligten wissen auch –, dass alle Empfehlungen, die/was die Zuordnung betreffen und Qualifikationsprofile dann auch hier betreffen, ohne ein Votum der Sozialpartner völlig irrelevant sind. Weil wir würden das niemals akzeptieren, wenn irgendetwas gegen die Interessen der Sozialpartner hier formuliert würde. Und wir sind nun mal die Vertreter, die Repräsentanten des Beschäftigungssystems.“* (AK 5: 339–344)

Die formale Möglichkeit, dass Bund und Länder ohne andere Partner des AK DQR Zuordnungen vornehmen könnten, wurde als rein hypothetische Drohung abgetan. Mit Verweis auf die gesellschaftliche Macht der *Repräsentanten des Beschäftigungssystems* wurde mit dem Boykott einer solchen einseitigen

Entscheidung von Bund und Ländern gedroht, denn ohne Zustimmung der Sozialpartner seien alle Zuordnungen *völlig irrelevant*.

Die beiden zuletzt zitierten Interviewpassagen illustrieren die Machtdemonstrationen im AK DQR, bei denen die Beteiligten mit Verweis auf ihre unterschiedlichen Machtressourcen versuchten, die symbolische Macht im Arbeitskreis zu gewinnen. Der Konsens wird in beiden Passagen als Mittel genannt, das eine direkte Konfrontation – als Folge des Versuchs, die außerhalb des AK DQR liegenden Machtressourcen wirklich einzusetzen – verhindert.

Während der politischen Phase veränderte sich die Bedeutung des vereinbarten konsensualen Vorgehens: Während der technischen Phase bezog sich der Konsens auf die Definition des Kompetenzbegriffs und weiterer zentraler Begriffe sowie auf die Formulierungen der Matrix. Politische Fragen wurden bewusst ausgeschlossen, um den Konsens bei der Formulierung des DQR-Dokuments nicht zu gefährden. Dagegen bedeutete die Vereinbarung, konsensual vorzugehen, während der politischen Phase, dass verschiedene Interessen als – zwar nicht gleich, aber ähnlich – wichtig anerkannt wurden. So wurde die Überwältigung im politischen Streit verhindert.

Während beider Phasen engagierten sich die VertreterInnen der Berufsbildung stark im DQR-Prozess. Dieses besondere Engagement der VertreterInnen eines Bildungsbereichs führte in der technischen Phase noch nicht zu Konflikten. Erst als die die Zuordnungsdiskussion begann – als es *zum Schwur kam* – wurden die Interessenunterschiede sichtbar und im Rückblick wurde eine Strategie eines sogenannten Berufsbildungsblocks sichtbar.

*„Der einzige und entscheidende koordinierte Block, also wenn ich als Kennzeichen eines Blockes auch den festen Willen sehe, ein bestimmtes Ziel zu formulieren und das dann auch über Koordinierung einzelner Interessenlagen innerhalb des Blockes auszugleichen, dann gab es da eigentlich nur den einen Block. Und dem gegenüber waren, ich sag mal, Einzelpositionen mehr oder minder. Die aber/Weder die Schulseite/Die KMK wäre ja ein eigener Block für sich nach meinem Dafürhalten gewesen, aber Sie kennen sicherlich die Schwierigkeiten des Föderalismus bei der/lauf der Kultusseite. Als Block kann man die nicht bezeichnen. Ja, das sind vielleicht andere Akteure. Aber diese Kraft, das überhaupt mal wichtig zu nehmen, es gestaltend zu beeinflussen durch Abstimmung und durch Einbringen der ganzen auch gesellschaftlichen Macht. Das kann man sagen, war nur ein Block. Und das war im Grunde die Berufsbildung, so wie sie heute über korporatistische Steuerung von uns immer wieder erlebt wird: Also Wirtschaft und Deutscher Gewerkschaftsbund.“ (AK 8: 119–129)*

Der *entscheidende koordinierte Block* bestand aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds aus den VertreterInnen der Sozialpartner im Arbeitskreis. Diese räumten ihre internen Differenzen im Vorfeld in der BIBB-AG DQR als Raum der Vorbereitung aus. Die VertreterInnen der Berufsbildung setzen ihr fachliches Engagement während der technischen Erarbeitungsphase mit dem politischen Einsatz für das Thema fort. Als einzige Gruppe innerhalb des AK DQR scheint die Berufsbildung in der Lage gewesen zu sein, *ein bestimmtes Ziel zu formulieren* und interne Differenzen in Hinblick auf das Ziel auszuräumen. Durch das Engagement, durch die Abstimmung und *durch Einbringen der ganzen auch gesellschaftlichen Macht* konnten die VertreterInnen der Berufsbildung als koordinierter Block den AK DQR inhaltlich lenken. Diese faktische Führungsrolle fiel dem Berufsbildungsblock auch mangels Koordination und Strategie der anderen Akteure zu. Insbesondere die KMK als Vertretung der Schulbildung bildete wegen der *Schwierigkeiten des Föderalismus* keinen eigenen einheitlichen Block, der vergleichbar mächtig auftrat. Diese Schwierigkeiten erläutert das Arbeitskreismitglied in einem anderen Kontext des Interviews genauer:

*„Ja also jedenfalls an der Stelle merke ich vor allem die Schwäche des Föderalismus. Selbst wenn sich die Berufler in der KMK wenigstens einig werden – was sie auch nicht sind, aber eher aufgrund föderalistischer Uneinigkeit –, hätten sie ja noch das Problem, ihre Überzeugung über den Schulausschuss an die Amtschefkonferenz weiter zu transportieren. Der Weg wäre ja eh noch weit. Aber da ist schon innerhalb des entscheidenden Gremiums, Unterausschuss Berufliche Bildung, keine Einheit gegeben. Also die Schwäche des Föderalismus.“ (AK 8: 398–403)*

Die *Schwäche des Föderalismus* lag nach dieser Darstellung ursächlich in der föderalistischen Uneinigkeit, die sich in den hierarchisch aufgebauten KMK-Gremien reproduziert und verstärkt, da dort wiederum alle VertreterInnen überzeugt werden müssen: In der KMK werden berufsbildungspolitische Fragen von einem Unterausschuss des Schulausschuss bearbeitet, in dem FachreferentInnen der 16 Bundesländer vertreten sind. In den hierarchisch höheren Gremien Schulausschuss, Amtschefkonferenz und schließlich KMK-Plenum sind wiederum jeweils alle Bundesländer vertreten. Die Mitglieder dieser Gremien interessieren sich allerdings in den meisten Fällen kaum für Berufsbildungspolitik, ihr Hauptaugenmerk liegt auf der Schul- und Hochschulpolitik. Deshalb sieht das Arbeitskreismitglied selbst im Falle einer hypothetischen Einigkeit im Unterausschuss für Berufliche Bildung wenig Chancen, dass dies zu einer einheitlichen Positionierung der KMK führt.<sup>113</sup> Da sich die Blöcke entlang der Bil-

---

<sup>113</sup> Klenk präsentiert einen Interviewausschnitt, in dem ein Vertreter der Sozialpartner im AK DQR berichtet, dass der Berufsbildungsblock außerhalb des AK DQR versucht hat, über

dungsbereiche konstituierten, wäre die Hochschulbildung ein weiterer potentieller Block.

*„An der Stelle muss ich sagen, über diesen Block, das heißt die Vertreter der Hochschulrektor/der Hochschule/des Hochschulbereichs: Die haben nach meinem Dafürhalten keinen Block gebildet, sondern die haben Meinungen transportiert, die wiederum von Hochschulgremien – HRK beispielsweise, aber auch andere – gekommen sind. Die waren auch nicht immer präzise und deckungsgleich. Und die waren auch nicht mächtig vorgetragen, also mächtig im Sinne: Das ist die Position! Die Argu/Folgende Argumente haben wir dazu! Sondern das waren immer so Man-gibt-zu-bedenken-Haltungen, ja? Also ich fand die nicht stark, aus meiner Sicht in der/im Auftreten als eine Gruppe von gemeinsam Interessierten an der Stelle. [...] Und meine persönliche Vermutung ist, dass Hochschule heute nicht gern einen Widerpart zur Wirtschaft spielt, sag ich mal vorsichtig. Da bestehen ja eine Reihe von Abhängigkeiten, die auch nachwirken.“ (AK 8: 280–292)*

Die HochschulvertreterInnen bildeten nach dieser Darstellung keinen Block, weil sie kein klares Ziel verfolgten, dem eine stringente und abgestimmte Argumentation entsprochen hätte. Die VertreterInnen der Hochschule erscheinen hier in einer eher defensiven Position. Da die Qualifikationen des Hochschulbereichs über die formale Einbeziehung des Hochschulrahmens den obersten drei Stufen des DQR zugeordnet worden waren, gab es keine weiteren Interessen der Hochschuleseite – außer eben zu verhindern, dass die Berufsbildung aus Hochschulsicht überzogene Ansprüche auf die Stufen 6 bis 8 durchsetzt. Das Arbeitskreismitglied vermutet, dass außerdem *eine Reihe von Abhängigkeiten* von der *Wirtschaft* die Hochschuleseite von einer aktiveren Interessenvertretung abhielten – gemeint ist wohl die Bedeutung der Drittmittelforschung für die Hochschulen.

Während der Zuordnungsdebatte bezüglich der formalen Qualifikationen gab es zwei zentrale Konfliktlinien im AK DQR: Der Berufsbildungsblock stand einerseits der KMK als Vertretung der Allgemeinbildung bezüglich der relativen Einordnung von Berufsausbildungen und Hochschulzugangsberechtigungen gegenüber. Andererseits stand der Berufsbildungsblock der HRK und KMK als Vertretung der Hochschulbildung hinsichtlich der Erreichbarkeit der Niveaus 6 bis 8 durch berufliche Fortbildungen, also ohne Studium, gegenüber. In beiden Konflikten verfolgte der Berufsbildungsblock das Interesse, mehr Anerkennung

---

die Wirtschaftsministerien der Länder die MinisterpräsidentInnen zu beeinflussen und so die föderalistische Uneinigkeit zu vergrößern beziehungsweise den „Handlungsspielraum der Kultusminister“ (Klenk 2013a: 151) einzuschränken.

für die berufliche Bildung gegenüber gymnasialer und hochschulischer Bildung durchzusetzen.

Neben dem interessengeleiteten Vorgehen, den Machtdemonstrationen und der Blockbildung machten die Arbeitskreismitglieder das Politische ebenfalls daran fest, welche Bedeutung ein Thema innerhalb der entsendenden Organisationen hatte.

*„Sobald das Fachfragen sind oder Fragen der Arbeitsebene, macht das natürlich die, also natürlich meine Abteilungsleiterin [...] Aber wenn man natürlich merkt, das wird jetzt politisch spannend [...] Dann muss man natürlich die höchsten Ebenen informieren. Also, man hält die natürlich auf dem Laufenden.“ (AK 6: 514–519)*

Das Arbeitskreismitglied unterscheidet zwischen fachlichen und politischen Fragen in seiner Arbeit. Innerhalb der Organisationen mussten die politisch verantwortlichen *höchsten Ebenen* informiert werden, wenn es *politisch spannend* wurde. Das Politische wird hier entsprechend den möglichen Auswirkungen einer Entscheidung definiert. Wenn die Auswirkungen weitreichend sind und über fachliche Fragen hinausgehen, wird es politisch. Aus der subjektiven Sicht der Mitglieder des AK DQR bedeutete dies umgekehrt für die alltägliche Arbeit: Wenn sich die *höchsten Ebenen* für ein Thema interessieren oder sich sogar einmischen, dann betrifft es etwas Politisches.

Dem DQR-Prozess wurden auch Folgen für die allgemeine Bildungspolitik zugesprochen: Der AK DQR wurde von einigen Mitgliedern als Modellversuch für eine korporatistische – wenn nicht Steuerung so doch zumindest – Abstimmung des gesamten Bildungsbereichs interpretiert.

*„Der große Vorteil des Arbeitskreises ist, dass alle drei Bildungsbereiche zum allerersten Mal ein formales Gremium haben, in dem sie miteinander sprechen. Und das sehe ich als einen riesigen Gewinn für die Diskussion, wie die drei Bildungsbereiche sich eben generell aufeinander beziehen, ganz grundsätzlich. Das heißt, der AK DQR ist ein Gewinn nicht nur in Bezug auf den DQR, sondern auf Bildungsreformen im Generellen. Insbesondere in Bezug auf, was für Bildungsreformen notwendig ist: die Kommunikation miteinander. Das ist ganz entscheidend. Nichtsdestotrotz ist der AK DQR ein Gremium, in dem im Konsens entschieden wird. Das heißt also, nicht die Mehrheit entscheidet, sondern es sollen alle, ich nenn das mal Bänke, mitgenommen werden. Deswegen sind Entscheidungen auch längerwierig.“ (AK 4: 59–67)*

Die Möglichkeit auf systemischer Ebene zu kommunizieren, also die *Diskussion* zwischen VertreterInnen des Schul-, Hochschul-, Berufs- und Weiterbildungs-



bereichs, sieht das Arbeitskreismitglied schon als einen *Gewinn für Bildungsreformen im Generellen*. So sollen Reformen vorbereitet werden, die das Verhältnis zwischen den Bildungsbereichen betreffen; die verändern sollen, *wie die drei Bildungsbereiche sich eben generell aufeinander beziehen*. Aus einer solchen Sicht war weniger der DQR als Ergebnis entscheidend, es ging vielmehr darum, einen neuen politischen Modus zu erproben, da weitreichende Reformen im Bildungsbereich ein gemeinsames *formales Gremium* erfordern, das im Konsens entscheidet. Deshalb betont das Arbeitskreismitglied, dass im AK DQR alle *Bänke mitgenommen werden* sollten. Diese etwas ungewöhnliche Formulierung verweist auf das Vorbild dieses politischen Steuerungsmechanismus: Im BIBB-Hauptausschuss werden die verschiedenen beteiligten Gruppen – Unternehmensverbände, Gewerkschaften, Bund und Länder – als Bänke bezeichnet. Das Arbeitskreismitglied sieht im AK DQR den experimentellen Versuch, ob und wie eine bildungsbereichsübergreifende Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in einem gemeinsamen Gremium möglich ist beziehungsweise wie die VertreterInnen der anderen Bildungsbereiche in die politische Steuerungsmethode der Berufsbildung einbezogen werden können. Wenn der AK DQR so in Analogie zum BIBB-Hauptausschuss verstanden wird, liegt eine zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Reformpläne darin, dass der Arbeitskreis dauerhaft institutionalisiert wird und alle relevanten Akteure weiterhin Interesse daran haben, dort gemeinsame Entscheidungen zu treffen.

*„Ich find das immer das Faszinierende, auch hier meine Arbeit, dass man so diese unterschiedlichen Diskussionslinien, jetzt sind wir wieder, das Fachlich-Wissenschaftliche, das Politische. Die Argumente, die aus der Wirtschaft kommen, die auch nochmal ganz anders sind, als die aus dem Ministerium oder aus der Wissenschaft, die haben wieder ganz andere/Diese unterschiedlichen Rationalitäten. Diese Vielfalt, die dahintersteckt. Den Reiz, sowas auf eine Linie zu bringen, auf einen Hauptnenner zu bringen. Auch manchmal die Verzweiflung, es nicht hinzukriegen. Und auch die Dinge auszuhalten, die im/die einen schonmal dann dazu bringen, zu sagen: Morgen, ich mach das nicht mehr. Aber wenn man es dann geschafft hat, umso besser. Dann ist es wieder toll. Also es ist auch einfach eine faszinierende Arbeit, total spannende Arbeit.“ (AK 11: 637–645)*

Die politische Arbeit besteht für das Arbeitskreismitglied darin, die *unterschiedlichen Rationalitäten* der verschiedenen Beteiligten *auf einen Hauptnenner zu bringen*, also einen Konsens zu finden. Eine korporatistische Bildungssteuerung wie im AK DQR erfordert, die *Wirtschaft*, das *Ministerium* und die *Wissen-*

schaft<sup>114</sup> einzubeziehen, obwohl deren Interessen, Argumente und Arbeitsweisen sich unterscheiden. Es muss ein allgemeines für alle teilbares Ziel gefunden werden. Diese kommunikative Arbeit macht für das Arbeitskreismitglied den Reiz der eigenen Arbeit aus. Diese Schwierigkeiten im politischen Prozess führten wie die mühsame Textarbeit während des technischen Vorgehens zu einem langsamen, anstrengenden und teilweise verzweifelten Suchen nach einem Kompromiss (vgl. Kapitel 5.1.1). Die Beteiligten hatten jederzeit die Möglichkeit, die Mitarbeit im AK DQR zu beenden und so eine bildungsbereichsübergreifende Diskussion zu verweigern, deshalb wurde in den Interviews wiederholt die Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens während der politischen Auseinandersetzungen betont. Ein grundsätzliches Vertrauen in die Ernsthaftigkeit und Aufrichtigkeit der anderen Akteure wurde während der technischen Phase in den langen Diskussionen geschaffen und wirkte in der folgenden politischen Phase stabilisierend.

*„Es geht um gegenseitiges Vertrauen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen. Und da müssen Sie argumentieren, da müssen Sie letztendlich die andere Seite überzeugen. So. Und da sind wir im Moment auch noch an einem schwierigen Prozess. Das heißt, obwohl man sich grundsätzlich einig ist, gibt es aber dann immer wieder Situationen/also grundsätzlich einig, über die Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung. Aber es gibt immer wieder Situationen, festgemacht dann an einzelnen Qualifikationen – ja – wo das dann doch nicht so einfach ist und dann muss man wieder sitzen und sich beraten und ja!“ (AK 9: 283–289)*

Gegenseitiges Vertrauen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen wurde in einem ersten Schritt als an Personen gebundenes Vertrauen im Arbeitskreis hergestellt. In einem nächsten Schritt schufen die Mitglieder des AK DQR dieses Vertrauen in ihrer eigenen Organisation. Auch wenn das Vertrauen einmal hergestellt war, vertrauten sich die VertreterInnen der unterschiedlichen Bereiche nicht blind. Bei der Zuordnung von einzelnen konkreten Qualifikationen wurden immer wieder erneute Diskussionen nötig.

Die Bedeutung des gegenseitigen Vertrauens wird auch auf europäischer Ebene beim Kopenhagen-Prozess hervorgehoben. Da die Mitwirkung der Staaten freiwillig erfolgt und keine Sanktionen verhängt werden können, sei ge-

---

114 Das Arbeitskreismitglied bezeichnet mit *Wissenschaft* hier die VertreterInnen des Hochschulbereichs, da diese im AK DQR einen potentiellen Block bilden, dessen Interessen nicht unberücksichtigt bleiben dürfen, wenn ein Konsens erreicht werden soll. Die Textstelle könnte auch so verstanden werden, dass die als Experten hinzugezogenen Wissenschaftler im AK DQR gemeint sind. Die Interviews liefern allerdings keine Hinweise, dass es zwischen den als Experten berufenen Wissenschaftlern und den übrigen VertreterInnen schwierige Auseinandersetzungen gegeben hätte.

gegenseitiges Vertrauen für den Erfolg des Prozesses erforderlich; Misstrauen würde zum Rückzug der beteiligten Länder und damit zum Scheitern des Kopenhagen-Prozesses zur Herstellung eines europäischen Berufsbildungsraums in Europa führen.

*„Jetzt wird es nochmal spannend: Mutual Trust, wenn das wirklich jetzt kommt und die in anderen Ländern sind auch soweit und es kommt jetzt auf die Zeugnisse und dann kommen eben die Fragen auf: Wo habt Ihr denn die und Ihr die und warum? Das wird auch nochmal interessant.“  
(AK 11: 686–689)*

Gegenseitiges Vertrauen – auf Englisch Mutual Trust – bedeutete auf europäischer Ebene, dass die Länder den Selbstzuordnungen der anderen Länder vertrauen. Sie müssen darauf vertrauen, dass die jeweils vorgenommene Zuordnung der Qualifikationen in den nationalen Qualifikationsrahmen angemessen erfolgt. Der direkte Vergleich zwischen den Zuordnungen von ähnlichen Qualifikationen in unterschiedlichen Ländern war nämlich zum Zeitpunkt der Referenzierung noch nicht umfassend möglich, weil beispielsweise im deutschen Fall viele Qualifikationen noch nicht oder zumindest nicht endgültig zugeordnet worden waren.

Nach diesen einleitenden Überlegungen zum Politischen im DQR-Prozess folgt eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ereignisse seit der Verabschiedung des DQR-Dokuments durch den AK DQR im März 2011 bis zum Abschluss der Untersuchung Ende 2014. Dieser gewissermaßen als Ereignisgeschichte präsentierte Ablauf wird den folgenden Unterkapiteln vorangestellt. In diesen werden dann die Mechanismen des politischen Agierens im AK DQR beschrieben, die aus der Orientierung der Arbeitskreismitglieder an der politischen Logik folgen.

|                      |   |
|----------------------|---|
| 11. März 2011        | Verabschiedung des DQR durch den AK DQR   |
| 13. Oktober 2011     | Offener Brief von DGB und ZDH: Abitur soll auf Niveau 4   |
| 20./21. Oktober 2011 | 335. Plenarsitzung der KMK: Abitur soll auf Niveau 5  |
| 31. Januar 2012      | Spitzengespräch wegen des Abiturstreits   |
| 4./5. Dezember 2012  | Präsentation des DQR in der EQF Advisory Group  |
| 1. Mai 2013          | Gemeinsamer Beschluss von Bund und Ländern: Einführung des DQR                                  |
| 1. August 2013       | Handbuch mit Zuordnungsverfahren und Liste der zugeordneten Qualifikationen wird veröffentlicht |
| 8. Oktober 2013      | Empfehlung des BIBB-HA für Zeugnisformulierungen  |
| 22. Februar 2014     | Erste Meisterfeier mit Hinweis auf das DQR-Niveau 6 auf Meisterbriefen                          |

**Abb. 24:** Überblick DQR-Prozess seit 2011.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Zuordnungsdebatte führte wie bereits absehbar zu einem Streit über die relative Bewertung von dualen Ausbildungen und der allgemeinen Hochschulreife, dem Abitur. Mit der Entscheidung der Kultusminister auf der 335. Plenarsitzung der KMK im Oktober 2011, das Abitur dem Niveau 5 zuordnen zu wollen, war ein Konsens innerhalb des AK DQR nicht mehr möglich beziehungsweise hätte vorausgesetzt, dass die VertreterInnen der Sozialpartner ihren Anspruch auf Gleichwertigkeit von Abitur und Ausbildung aufgeben, denn für die VertreterInnen der KMK im AK DQR stellte dieser Zuordnungsvorschlag eine bindende Handlungsanweisung dar.

Bereits in Kenntnis der kommenden Entscheidung der KMK veröffentlichten der DGB-Vorsitzende Michael Sommer und der ZDH-Präsident Otto Kentzler am 13. Oktober 2011 als vorweggenommene Reaktion gemeinsam einen offenen Brief an die Bundesbildungsministerin Annette Schavan im Namen aller Mitgliedsgewerkschaften des DGB sowie der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft. In diesem Brief lehnten sie den KMK-Vorschlag grundsätzlich ab und drohten unmissverständlich damit, aus dem DQR-Prozess auszusteigen und dessen Umsetzung zu boykottieren:

„[D]ie Sozialpartner und Wirtschaftsorganisationen müssten ihre Beteiligung an der weiteren Implementierung des DQR zur Disposition stellen. Die gemeinsame Grundlage, einen bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmen zu schaffen, wäre damit zerstört.“ (Sommer/Kentzler 2011: 2)

Als nächstes dokumentiertes Ereignis fand am 31. Januar 2012 ein Spitzengespräch statt, bei dem sich KMK, BMBF, BMWi, DGB, BDA, ZDH, DIHK und BIBB einigten, die Zuordnung von schulischen Abschlüssen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben – vereinbart wurde eine fünfjährige Frist bis 2017, um eine konsensuale Lösung zu finden (vgl. BMBF 2012b: 2). Damit war der Weg frei, im AK DQR die beruflichen und hochschulischen Qualifikationen zuzuordnen.

Ende 2012 präsentierten VertreterInnen des BMBF und der KMK gemeinsam mit MitarbeiterInnen des DQR-Büros den DQR als deutsche Umsetzung der EQR-Empfehlung in der EQF Advisory Group. Da es dort keinen Widerspruch zum DQR gab, galt die sogenannte Referenzierung des deutschen Qualifikationsrahmens als abgeschlossen und alle den DQR-Niveaus zugeordneten Qualifikationen werden seitdem automatisch dem entsprechenden EQR-Niveau zugeordnet.

Am 1. Mai 2013 wurde der DQR durch einen Gemeinsamen Beschluss der KMK, des BMBF, der WMK und des BMWi offiziell in Deutschland eingeführt. Im Gemeinsamen Beschluss – der keine Gesetzeskraft hat, sondern eine freiwillige

lige Vereinbarung der Unterzeichnenden darstellt – wurden die Zuordnungsmodalitäten sowie die Gründung der Bund-Länder-Koordinierungsstelle DQR als Gremium zur Schlichtung von Streitfällen bekanntgegeben. Außerdem wurde der AK DQR als beratendes Gremium verstetigt. Kurz darauf am 1. August 2013 wurde das Handbuch veröffentlicht, in dem das Zuordnungsverfahren erläutert und alle bereits zugeordneten Qualifikationen aufgeführt wurden.

Im Oktober 2013 verabschiedete der BIBB-Hauptausschuss ergänzende Formulierungen für die Zeugnisse der geregelten beruflichen Aus- und Fortbildung, mit denen das jeweilige DQR-Niveau auf diesen künftig ausgewiesen wird. Im Februar 2014 wurden bei der Meisterfeier in Dortmund im Beisein der Bundesbildungsministerin Johanna Wanka die ersten Meisterzeugnisse vergeben, auf denen ausgewiesen wurde, dass diese Qualifikation dem Niveau 6 des DQR und EQR entspricht.

In den folgenden Unterkapiteln werden die Zuordnungsdebatte, das Informieren der Öffentlichkeit sowie die Gleichwertigkeit als politisches Ziel des DQR-Prozesses rekonstruiert. Bei der Zuordnungsdiskussion entschied der AK DQR, zunächst nur formale Qualifikationen des Berufsbildungsbereichs und des Hochschulbildungsbereichs entsprechend den Abschlüssen en bloc zuzuordnen. Da die Zuordnung schulischer Qualifikationen respektive Abschlüsse wegen des Streits über die Zuordnung des Abiturs auf 2017 vertagt worden war, lief die Zuordnungsdebatte zum Ende des Erhebungszeitraums 2014 noch (vgl. Kapitel 6.1).

Der AK DQR versuchte über lange Zeit das Informieren der Öffentlichkeit durch eine schrittweise Weitergabe der Informationen von oben nach unten mittels der Verbände und Kammern zu kontrollieren. Eine Berichterstattung in den Massenmedien über den DQR fand fast ausschließlich während des Abiturstreits statt. Seit Anfang 2014 werden die DQR-Niveaus auf Zeugnissen ausgewiesen. Die Arbeitskreismitglieder erwarten, dass dadurch ein breiteres Interesse der BürgerInnen und Unternehmen entsteht und möglicherweise eine gesellschaftliche Debatte über die Folgen der gleichwertigen Zuordnungen angestoßen wird (vgl. Kapitel 6.2).

Das Streben nach Gleichwertigkeit kann eindeutig als entscheidendes politisches Motiv des Berufsbildungsblocks und als Kern des gesamten DQR-Prozesses rekonstruiert werden, was das Verhalten der Akteure während der technischen Phase als auch der politischen Zuordnungsdiskussion retropektiv nachvollziehbar macht. Es war das zentrale Anliegen der Berufsbildungsseite, die Gleichwertigkeit des beruflich-betrieblichen Bildungstyps gegenüber dem akademischen Bildungstyp mittels des DQR – zunächst symbolisch – durchzusetzen. Beabsichtigt ist aber, mittelfristig auch materielle Folgen dieser Gleich-

wertigkeit durchzusetzen und so zentrale Reformforderungen der 1970er Jahre nach Aufwertung der Berufsbildung und deren Integration in das Gesamtbildungssystem einzulösen (vgl. Kapitel 6.3).

## 6.1 Zuordnungsdebatte

*„Wir können es nicht inhaltlich rational diskutieren und deshalb auch dann entscheiden. Sondern es wird immer ein Politikum bleiben. Und da steht dann immer gegen/Oben. Und Ober sticht Unter und wie auch immer.“ (AK 11: 379–381)*

Obwohl die Mitglieder des AK DQR mehrere Jahre *inhaltlich rational* diskutiert hatten, verhielten sie sich bei der politischen Frage der Zuordnung anders. Die Entscheidung, welche Qualifikationen zugeordnet werden sollten und welche relativen Aussagen damit über Qualifikationen verschiedener Bildungsbereiche getroffen würden, stellte ein *Politikum* dar. Die unterschiedlichen Interessen ließen sich nicht *rational* zur Deckung bringen. Mit der Metapher *Ober sticht Unter* vergleicht das Arbeitskreismitglied die Situation stattdessen mit einem Kartenspiel, bei dem aufgrund definierter Regeln entschieden wird, welche Karte sticht und wer infolge dessen gewinnt. Allerdings ist das Besondere an einem politischen Spiel, dass die Beteiligten die Regeln selbst schaffen und im Spielverlauf verändern können.

In diesem Bild stellt die technische Phase die Vorbereitung des politischen Spiels dar: Die Prozesssteuerung verteilte – durch die Konzentration auf abstrakte Textarbeit, durch Komplexitätsreduktion und Auslagern sowie durch die Verpflichtung der Mitglieder des AK DQR auf die erzielten Ergebnisse – die Karten und stellte die Legitimität des folgenden Spiels her. Ob es allen Beteiligten klar war oder nicht, das Spiel lief bereits. Der Logik eines Kartenspiels folgend, ging es in der politischen Phase darum, aus dem eigenen Blatt das Beste herauszuholen; es ging um gewinnen und verlieren. Da dieses Spiel aber unter der Bedingung gespielt wurde, dass alle Beteiligten am Ende einen Konsens finden, also dem Ergebnis zustimmen, durfte niemand zu offensichtlich verlieren – niemand konnte einfach die Karten auf den Tisch legen und das Spiel auf die Schnelle beenden.

*„Ich denke, dass die Arbeitsgruppe [AK DQR], die wäre im Wesentlichen dazu da, diese Zuordnungsdebatte mit zu führen. Denn die wird uns noch eine Weile begleiten, da bin ich mir sicher.“ (AK 12: 422–423)*

Dieses Arbeitskreismitglied erwartet nicht, dass die Zuordnungsdebatte nach kurzer Zeit mit einer Zuordnung aller Qualifikationen enden wird. Es rechnet vielmehr damit, dass das politische Spiel *noch eine Weile* dauern und weiterhin

im AK DQR stattfinden wird. Der vom Arbeitskreis entworfene und verabschiedete DQR wurde in der politischen Auseinandersetzung über die Zuordnung der Qualifikationen von den eigenen Konstrukteuren als Artefakt behandelt. Der Bezug auf den DQR wurde in der politischen Argumentation zu einer Legitimitätsressource, denn die Zuordnungsvorschläge mussten möglichst in Übereinstimmung mit der Begrifflichkeit des DQR begründet werden.

*„Denn aus meiner Sicht wird der DQR und die ganzen Prozesse, die darum stattfinden, haben/spielen sich immer in einem Raum ab, der im Grunde so ein intermediärer ist. Intermediär heißt für mich: Er ist einerseits gespeist aus/aus wissenschaftlichen und fachwissenschaftlichen Argumentationszusammenhängen, indem man also Qualifikationen seriös unter die Lupe nimmt, seriös begutachtet, fachlich von Experten prüfen lässt und dann zu Einordnungsvorschlägen kommt. Und dann gibt es den politischen Bereich. Da geht es darum, dass Träger, Akteure, Multiplikatoren einfach auch bestimmte/ja, also ihren Bereich jeweils besonders gut dastehen haben wollen. Und deswegen vielleicht dann auch eher Prozesse anstoßen, in denen die seriöse Begründung – naja – zumindest nicht immer unstrittig gegeben ist. Ich formuliere es mal betont zurückhaltend. Also genau zwischen diesen beiden Polen läuft die Diskussion: Zwischen der Seriosität eines wissenschaftlichen Begutachtungsprozesses und zwischen dem politischen Anspruch eines politischen Einordnungsprozesses. Das sind die Bereiche, da oszilliert es.“ (AK 13: 119–130)*

Die Seriosität eines wissenschaftlichen Begutachtungsprozesses war wegen der Versuche, die Qualifikationen des eigenen Bildungsbereichs möglichst hoch einzuordnen, zumindest nicht immer unstrittig gegeben. Diese betont zurückhaltend geäußerte Kritik verweist auf das widersprüchliche Kontinuum zwischen wissenschaftlicher und politischer Logik, vom Arbeitskreismitglied *intermediärer Raum* genannt. Die Kritik resultiert aus der Schwierigkeit, beiden Logiken gerecht zu werden. Durch die zeitliche Entkopplung der politischen Diskussion vom Erarbeitungsprozess erschien dieser Spagat anderen Arbeitskreismitgliedern als bewusste Verdrehung der bisherigen Logik.

*„Das fand ich von der Logik her nicht in Ordnung und wusste auch, dass die, die das so stimmungsmäßig gebraucht haben, die haben es auch besser gewusst. Eigentlich hätten sie so nicht argumentieren dürfen, weil sie natürlich die Grundidee des DQR, die sie sonst predigen, an der Stelle selber verfälscht haben.“ (AK 8: 225–228)*

Beim politischen Spiel argumentierten die Akteure taktisch und versuchten, Entscheidungen durchzusetzen, die im Widerspruch zu der Grundidee des DQR, die sie sonst predigen, standen. Wobei der Begriff *predigen* nahelegt,

dass es sich hier weniger um den Verstoß gegen die wissenschaftliche Logik handelt, sondern dass der offensichtliche Verstoß gegen sonst als Glaubensbekenntnisse behandelte Grundsätze die Verärgerung des Arbeitskreismitglieds ausgelöst hat. Dass die politisch motivierten Entscheidungen die innere Logik der DQR-Matrix streng genommen verfälschten, wurde in keinem Interview bestritten.

*„Weil manchmal erschließt sich das eine oder andere gar nicht. Genau, weil – ich sag mal – der wissenschaftlichen Rationalität – ich sag mal – ein politischer Opportunismus oder ein/ein politischer/eine politische Setzung erfolgt, die jedweder Logik widerspricht oder die überhaupt nicht anschlussfähig ist. Aber was gesetzt wird, weil man gucken muss, dass der Prozess weitergeht oder dass man einen Konsens findet oder sonst wie. Das ist/ Darum lässt sich auch nicht alles immer hundert Prozent so nachvollziehen, so: Auf eins kommt zwei, auf zwei kommt drei. Da sind Brüche auch drin in der/ in der Struktur. Und das hat damit zu tun, dass es immer ein Wechselspiel der unterschiedlichen Rationalitäten ist.“ (AK 11: 197–205)*

Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds führte das *Wechselspiel der unterschiedlichen Rationalitäten* zu Brüchen in der Struktur. Eigentlich müsste ein Qualifikationsrahmen eine nachvollziehbare Struktur haben: *Auf eins kommt zwei, auf zwei kommt drei*. Eine solche Struktur findet sich in der abstrakten DQR-Matrix mit den acht Niveaustufen auch problemlos wieder. Erst die Zuordnung der nach anderen Logiken geformten Qualifikationen und die politischen Ansprüche der Beteiligten führten zu Brüchen in der Struktur. Genauer führten *politische Setzungen* zu Brüchen in der wissenschaftlichen Struktur. Als *politischer Opportunismus* kann dieses Vorgehen bezeichnet werden, weil die Widersprüchlichkeit als notwendiges Übel gerechtfertigt wird: Die Anpassungen an die politischen Erfordernisse wurde über die fachlich-wissenschaftliche Logik gestellt, um Konsens zu erzeugen und den Prozess fortzusetzen.

In der Zuordnungsdebatte wurden Fragen diskutiert, die über den Raum des Arbeitskreises hinausweisen, denn es wurde letztlich die Positionierung im gesellschaftlichen Raum verhandelt. Die Zuordnung von Qualifikationen bedeutet eine politische Aussage über deren Wert – und damit über den gesellschaftlichen Wert der Träger der Qualifikationen und der entsprechenden Bildungsinstitutionen. Bei den strittigen Zuordnungsvorschlägen wurden deshalb die höheren Ebenen der beteiligten Organisationen zunehmend mit einbezogen. Wenn die VertreterInnen im AK DQR eindeutige Weisungen ihrer Vorgesetzten erhielten, in bestimmten Fragen unnachgiebig zu bleiben, ließ sich der angestrebte Konsens nicht mehr innerhalb des AK DQR finden. Indem sich politische Verantwortungsträger per Anweisung unmittelbarer einmischten, wurde



der politische Raum der Auseinandersetzung um höhere Ebenen der Organisationen beziehungsweise deren interorganisatorischen Gremien erweitert.

Innerhalb des AK DQR wurde die Gesprächsatmosphäre während der Zuordnungsdebatte aggressiver, da die VertreterInnen der Berufsbildung den Druck erhöhten, um eine möglichst hohe Zuordnung der beruflichen Aus- und Fortbildungsqualifikationen gegenüber dem Schul- und Hochschulbereich durchzusetzen.

*„Und da kriegt das manchmal so ein Übergewicht, was vielleicht auch für die Gesamtatmosphäre nicht immer ganz gut ist. [...] [Ein Übergewicht] der Diskussion des Anspruches der beruflichen Bildung. Also die dann immer sozusagen betont, dass es ja fast nur um sie geht, dass es wichtig ist, dass sie richtig zugeordnet werden, dass sie wenig Verständnis dafür haben, wenn die Hochschuleseite vielleicht Vorbehalte hat. Das [Ganze wurde] also sehr scharf dann oft diskutiert.“ (AK 3: 344–351)*

Das fordernde, aggressive Auftreten des Berufsbildungsblocks bestimmte die Zuordnungsdebatte. Die Interessen der anderen Akteure wurden dabei aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds kaum berücksichtigt. Auf *Vorbehalte* reagierten die VertreterInnen der Berufsbildung *sehr scharf* und mit *wenig Verständnis*. Von dieser Veränderung des Diskussionsmodus und daraus folgend der *Gesamtatmosphäre* im AK DQR berichtet auch ein anderes Arbeitskreismitglied:

*„Bei manchen Leuten habe ich das Gefühl, die sind ständig im Tarifverhandlungsmodus und hauen auf die Pauke und bluffen und schockieren und ziehen sich dann zurück und spielen Good Cop und Bad Cop. Und so weiter. Und wir [...] sind zu sachlich dafür. Wir reden über//Ich sage nicht, wir haben immer Recht und die immer Unrecht, aber der Un/der Diskussionsmodus ist ein anderer [...]“ (AK 12: 618–622)*

Das Verhalten der VertreterInnen der Sozialpartner irritierte das Arbeitskreismitglied, da es ihm nicht kontextadäquat erschien. Das beschriebene Verhalten ergibt aber als Spielstrategie durchaus Sinn: Durch aggressive Vorstöße – *hauen auf die Pauke* – sowie durch überzogene und unerwartete Forderungen – *bluffen und schockieren* – wurden die Reaktionen der anderen Akteure ausgetestet. Auf ein austestendes Vorgehen verweist insbesondere, dass die Vorstöße oft nicht ernst gemeint waren – *ziehen sich dann zurück*. Das Bild des *Good Cop und Bad Cop*, das das Arbeitskreismitglied als Beschreibung für das Verhalten der VertreterInnen der Sozialpartner wählt, bezieht sich auf ein aus Filmen bekanntes Klischee von Verhörszenen, bei denen zwei PolizistInnen versuchen, den Widerstand einer verhörten Person zu brechen. Der *Bad Cop* ver-

sucht durch aggressives Auftreten, die verhörte Person unter möglichst hohen psychischen Druck zu setzen. Der *Good Cop* bietet sich dagegen als Hilfe gegen den *Bad Cop* an, wenn die verhörte Person dafür ihren Widerstand aufgibt. Das Ganze stellt ein abgekartetes Spiel dar, weil sowohl der *Good Cop* als auch der *Bad Cop* zuvor abgesprochene Rollen spielen und in Wirklichkeit zusammenarbeiten. Das gewählte Bild ist durchaus drastisch, wenn sich das Arbeitskreismitglied in der Rolle der verhörten Person sah, denn diese befindet sich in einer höchst unangenehmen Situation und ist dem Handeln der anderen Seite weitgehend ausgeliefert.

Einem solchen übergriffigen Verhalten versuchten sich die anderen Mitglieder des AK DQR zu entziehen, indem sie dem aggressiven *Tarifverhandlungsmodus* ihre betonte Sachlichkeit gegenüberstellten. Der Bezug zu Tarifverhandlungen zeigt zugleich ein gewisses Verständnis für das Verhalten der VertreterInnen der Sozialpartner. Das Arbeitskreismitglied legt nahe, dass deren Agieren in anderen Kontexten durchaus als normal gelten mag. Damit wird das Verhalten zugleich relativiert und als situationsinadäquat disqualifiziert.

*„Das mag auch vielleicht mit gewissen politischen Argumentationskulturen zu tun haben. Also ich glaube, dass Hochschuleseite und Schulseite normalerweise ein bisschen andere Arbeitszusammenhänge und Diskussionsformen gewöhnt sind.“ (AK 3: 364–366)*

Dieses Arbeitskreismitglied unterscheidet ebenfalls zwei unterschiedliche *Argumentationskulturen* im AK DQR: Auf der einen Seite die Berufsbildungsseite und auf der anderen Seite die Hochschul- und Schulbildungsseite. Diese unterschiedlichen *Argumentationskulturen* fallen mit den politischen Erwartungen an den DQR-Prozess der jeweiligen Seite zusammen. Der sachlichen Argumentationskultur der Hochschul- und Schulbildungsseite entspricht das saturierte Bewusstsein, gesellschaftlich hoch anerkannt zu sein und durch den DQR nichts gewinnen zu können. Die aggressive Argumentationskultur der VertreterInnen der Berufsbildungsseite hängt mit ihrem Anspruch zusammen, durch den DQR den niedrigeren gesellschaftlichen Status der Berufsbildung aufzuwerten – dieses maßgebliche Motiv des Berufsbildungsblocks wird später noch ausführlich rekonstruiert (vgl. Kapitel 6.3).

*„Und viele auf Hochschuleseite fordern immer wieder, also gerade Professoren so von der Basis, dass auch die Hochschulen aussteigen sollten, wenn dieser sehr massive, teils sehr massive Druck von beruflicher Seite/von Berufsbildungsseite anhält [...] Die Hochschulleute, die sagen dann: Wir haben ja unseren, was wollen wir mit dem DQR? Wir haben unseren Qualifikationsrahmen für Hochschulabschlüsse. Völlig ausreichend. Dann hätten wir den und separat dafür einen für die Berufsbildung, die nicht zusam-*

*menpassen. Das wäre eine Katastrophe. Und ich hoffe nicht, dass es dazu kommt. Aber die/ich denke häufig, die berufsbildende Seite sollte sich dieser Gefahr bewusster sein, wenn sie mal wieder arg aufs Gaspedal drückt [...] Das ist eine heikle Diskussion, die man nicht/Man darf den Hochschulen da auch nicht/Man darf sie nicht zu sehr unter Druck setzen, weil sie sagen: Wir haben nichts zu gewinnen bei der Sache. Wir haben allenfalls was zu verlieren. Wir haben unsere Zuordnungen.“ (AK 12: 598–609)*

VertreterInnen des Hochschulbereichs außerhalb des AK DQR kritisierten, dass dieser Bildungsbereich im DQR-Prozess *nichts zu gewinnen* und *allenfalls was zu verlieren* habe. Die Zuordnung der Qualifikationen ihres Bildungsbereichs zum DQR wurde dort eher als Nachteil gesehen. Die ablehnende Haltung von *Professoren so von der Basis* des Hochschulbereichs – gleiches gilt auch für den Schulbereich – wurde bei der Zuordnungsdebatte innerhalb des AK DQR zu einem Druckmittel gegenüber dem Berufsbildungsblock: Gewissermaßen präsentierten sich die VertreterInnen der Hochschul- und Schulbildung im AK DQR selbst als *Good Cops*, die den Interessen der Berufsbildung durchaus Verständnis entgegenbringen, während die außerhalb des AK DQR agierenden *Bad Cops* nur darauf warteten, den Prozess zum Scheitern zu bringen und so die Absichten des Berufsbildungsblocks zu durchkreuzen.

Mit den konfliktiver ausgetragenen Interessengegensätzen im politischen Spiel und der damit zusammenhängenden atmosphärischen Veränderung im AK DQR veränderten sich die Anforderungen an die Leitung des Arbeitskreises während der Zuordnungsdebatte. Die Prozesssteuerung wurde immer mehr zu einer Konfliktsteuerung, bei der es darum ging, den Dissens zwischen verschiedenen Beteiligten schrittweise in Konsens zu überführen. Die zwei zentralen Konfliktlinien bei der Zuordnung der formalen Qualifikationen waren: Berufliche Ausbildung gegen Gymnasium und berufliche Fortbildung gegen Hochschule. Die Leitung des AK DQR trennte die unterschiedlichen Konflikte, um sie separat ohne Beteiligung der übrigen Akteure zu lösen.

*„Da konnten wir uns bisschen zurücklehnen. [...] Aber da haben wir keine Position zu. Haben wir leidenschaftslos verfolgt. Zwar meine persönliche Meinung, weil der Streit gerade/oder die Diskussion war gerade in voller Fahrt als ich [...] zurückkam.“ (AK 12: 274–281)*

In einen *Streit* im AK DQR mischte sich das Arbeitskreismitglied nicht ein, wenn die eigenen Organisationsinteressen davon nicht betroffen waren. Wenn ein Konflikt also den eigenen Bildungsbereich nicht betraf, beteiligten sich die entsprechenden VertreterInnen im Arbeitskreis nicht, weil sie *keine Position* zu vertreten hatten. Sie bildeten sich zwar eine *persönliche Meinung*, blieben aber *leidenschaftslose* Beobachter. Diese Einstellung der Arbeitskreismitglieder er-

möglichte es der Leitung des AK DQR, die Konflikte zu trennen und mit den Beteiligten außerhalb des Arbeitskreises nach einer Lösung zu suchen.

*„Da war dann klar, dass wir die Sache auslagern müssen. Und das hinter den/Nicht hinter den Kulissen, das klingt so geheimnisvoll. Aber außerhalb der Arbeitskreissitzungen klären müssen. Das sind Detaildiskussionen zwischen Spezialisten, die da stattfinden müssen. Damit muss man nicht den AK belasten. Und wenn wir dann uns geeinigt haben, dann kommen wir auch wieder in den AK und verkünden das.“ (AK 12: 488–492)*

In dem Fall dagegen, dass in einem Konflikt die Interessen des eigenen Bildungsbereichs betroffen waren, führte das Arbeitskreismitglied den Streit. Wenn die Interessenunterschiede jedoch zu *Detaildiskussionen* führten, wurden solche Diskussionen ausgelagert, um den Arbeitskreis nicht mit dem Streit zu *belasten*. Unter Rückgriff auf die Arbeitsweise des technischen Vorgehens und mit Bezug auf die Sprache sowie Matrix des DQR konnten Streitpunkte *außerhalb der Arbeitskreissitzungen* scheinbar in einer weniger aggressiven Stimmung ausgeräumt werden. Solche *Detaildiskussionen zwischen Spezialisten* verursachten allerdings Kosten, da die ausführliche Begründung von Zuordnungsvorschlägen Arbeitszeit, Reisen etc. zur Abstimmung erforderte. Die Bereitschaft und die Möglichkeit, solche Kosten zu übernehmen, waren zwischen den beteiligten Organisationen ungleich verteilt.

*„Also ich stelle halt immer wieder fest, dass die staatlich organisierte Interessenwahrnehmung, die halt auch einmal ein wenig Geld erfordert, ja? Dass ich Leute mal da hinreisen lasse und dass ich da eine Sitzung organisiere, alles so spärlich angelegt ist, dass da wirklich von der Wirkung her nichts Vergleichbares entsteht gegenüber dem, was Wirtschaft mit einer gewissen Ressourcenausstattung halt immer leisten kann. Und die Ressourcenausstattung wird kumuliert eben auch durch die politische/politisch und gesetzliche Verknüpfung zwischen Berufsbildungsinstitut und Beratung der Bundesregierung.“ (AK 8: 1122–1127)*

Aus der Wahrnehmung dieses Arbeitskreismitglieds konnten die Sozialpartner dank ihrer *Ressourcenausstattung* die Konsenssuche außerhalb des Arbeitskreises in ihrem Sinn beeinflussen. Sie waren darin der *staatlich organisierten Interessenwahrnehmung* überlegen. Zusätzlich ermöglichte der gesetzlich abgesicherte Status des Berufsbildungsinstituts (vgl. Kapitel 3.5), über den direkten Kontakt zur Bundesregierung ministerielle Positionierungen zu beeinflussen. Diese Deutung erklärt aber nicht, wieso Länderministerien oder die HRK sich in der Auseinandersetzung überzeugen lassen sollten. Es wird eher der allgemeine Eindruck bestätigt, dass die Sozialpartner sich deutlich stärker engagierten und die anderen Akteure eine reaktive Rolle einnahmen.

Durch die Verlagerung der Kompromissuche in externe Kontexte wurde der Arbeitskreis während der politischen Phase zu einer Bühne auf der alle drei bis vier Monate sowohl Konflikte sichtbar als auch Einigung und Versöhnung dargestellt wurden.

*„Und was natürlich bedeutet, dass man im Vorfeld viel auch außerhalb des AK DQR miteinander reden muss. Linien aus/ja, testen muss und der AK DQR dann der Kreis ist und der Ort ist, wo dann Entscheidungen, ich nenn es mal hoch offiziell, dann verabschiedet werden.“ (AK 4: 69–71)*

Den Arbeitskreis als Ort zu beschreiben, wo es *hoch offiziell* zugeht, überrascht, denn formal ist der AK DQR schließlich kein Entscheidungsgremium, sondern ein reines Diskussions- und Beratungsgremium. Die offizielle Wirkung entstand durch die repräsentative Anwesenheit der VertreterInnen aller Bildungsbereiche. Während in den Gesprächen außerhalb des Arbeitskreises relativ unverbindlich verhandelt werden konnte, wurden die Entscheidungen im AK DQR gewissermaßen vor Zeugen bekanntgegeben und waren durch die Selbstverpflichtung der Beteiligten faktisch bindend.

Nach dieser Rekonstruktion der Atmosphäre im AK DQR und des veränderten Verhandlungsmodus während der Zuordnungsdebatte wird in den folgenden Unterkapiteln dargestellt, wie und was zugeordnet wurde, welcher Regelmechanismus entwickelt wurde, warum die politische Debatte nicht im Parlament geführt wurde, wie die Rückkoppelung mit der europäischen Ebene ablief und welche noch ausstehenden Arbeitsschritte am Ende des Untersuchungszeitraums geplant waren.

### 6.1.1 En-bloc-Zuordnungen und Stand der Zuordnungen

Die Zuordnung der existierenden Qualifikationen zu den DQR-Niveaus konnte entweder auf Grundlage einer Zuordnung jeder einzelnen Qualifikation oder en bloc erfolgen. Die einzelne Zuordnung mehrerer tausend Einzelqualifikationen des deutschen Bildungssystems hätte einen enormen Arbeitsaufwand erfordert – insbesondere wenn jeweils eine systematische Kompetenzanalyse vorgenommen worden wäre.

*„Und wenn man es dann mal wirklich nebeneinander legt – und die [Erprobungsarbeitsgruppen] haben sich ja die Mühe gemacht, die Ausbildungsordnungen und Studienordnungen dann auch nebeneinander zu legen und outcome-orientiert formuliert – dann gab es zwar Schwankungen um ein, zwei Stufen, aber doch so, dass alle gesagt haben: OK, man kann das schon einigermaßen dann bewerten und einordnen. Und dann gibt es mal Ausreißer nach oben oder unten, aber so in etwa ergibt sich schon eine*

*Plausibilität. Und dann war es eben auch immer ganz wichtig, dass man gesagt hat: Ja, stimmen alle Zuordnungen der unterschiedlichen Gruppen jetzt auch gut zueinander? Also, waren natürlich schon auch Akzeptanzfragen im Hintergrund. Und wir haben uns dann ja auch für eine blockweise Zuordnung, nach dieser Erprobung, entschieden. Der reinen Lehre nach hätte man jetzt jede Ausbildungsordnung anfasen, erstmal kompetenzorientiert formulieren müssen.“ (AK 2: 285–295)*

Der AK DQR nutzte die von den Erprobungsarbeitsgruppen begründete Zuordnung einzelner Qualifikationen als sogenannte Ankerqualifikationen, um vergleichbare Qualifikationen später en bloc zuzuordnen. Die Erprobungsarbeitsgruppen hatten outcome-orientierte Zuordnungsvorschläge für unterschiedliche Qualifikationen der verschiedenen Bildungsbereiche auf allen Niveaustufen entwickelt. Allerdings konnten diese nicht einfach übernommen werden, weil die Zuordnungsvorschläge der Arbeitsgruppen für einzelne Qualifikationen um mehrere Stufen variierten (vgl. Kapitel 5.1.2). Die Entscheidung des AK DQR *für eine blockweise Zuordnung* ermöglichte aber zumindest, die Qualifikationen entsprechend der Abschlüsse zusammenzufassen. So entstand eine übersichtliche Zahl von Qualifikationstypen<sup>115</sup>, deren Niveauzuordnung vom AK DQR diskutiert werden musste (vgl. B-L-KS 2013: 36):

- Berufsausbildungsvorbereitung,
- Berufsfachschule – Berufliche Grundbildung,
- 2-jährige duale Berufsausbildung,
- 3-/3,5-jährige Berufsausbildung,
- Vollzeitschulische Ausbildung an Berufsfachschulen,
- Fachwirt,
- Meister,
- Techniker,
- Hauptschulabschluss,
- Mittlerer Schulabschluss,
- Fachhochschulreife,
- Hochschulreife,

---

<sup>115</sup> Neben diesen Qualifikationstypen wurden vier sektorale berufliche Aufstiegsfortbildungstypen zugeordnet: IT-Spezialist, Servicetechniker, Operativer Professional (IT) und Strategischer Professional (IT).

- Bachelor,
- Master,
- Promotion.

Diese En-bloc-Zuordnung widersprach aus Sicht des Arbeitskreismitglieds der *reinen Lehre*, also einem Vorgehen, das sich aus der wissenschaftlichen Logik des DQR ergäbe. Eigentlich hätte *man jetzt jede Ausbildungsordnung anfas-sen, erstmal kompetenzorientiert formulieren* müssen – und selbstverständlich auch jedes Berufsvorbereitungsangebot, jede berufliche Fortbildung und jeden Studiengang. Dieses Vorgehen wurde nicht nur wegen des erforderlichen Aufwands, sondern wegen *Akzeptanzfragen im Hintergrund* nicht angewandt. Durch die Zusammenfassung der Qualifikationen zu wenigen Qualifikationstypen der verschiedenen Bildungsbereiche ließ sich die Diskussion über die Zuordnung und die damit verbundenen Gleichwertigkeitsaussagen reduzieren.

*„So und ich hab dann auch, das fand ich dann immer ganz spannend, die Gelegenheiten der Erprobungsphase, wo wir dann mit Hochschulvertretern zusammensaßen, genutzt, um die mal zu fragen. Ich sag: Warum habt ihr eigentlich damals beim Hochschulrahmen diese Differenzierung nicht gemacht? Weil man kann ja schon darüber streiten, ob – ich sag mal – ein Physikstudium leichter, schwerer ist, als ein Sozial/Studium der Sozialarbeit an einer Fachhochschule. Und da hat er gesagt: [...] da würde man die Büchse der Pandora öffnen.“ (AK 11: 408–413)*

Wenn sich der AK DQR für eine differenzierte Zuordnung jeder einzelnen Qualifikation entschieden hätte, *würde man die Büchse der Pandora öffnen*. Das Unheil und die Zwietracht, die aus der mythischen *Büchse der Pandora* in die Welt kamen, würden in diesem Fall aus dem verletzten Tabu resultieren, dass nicht darüber gesprochen werden darf, dass weder alle Hochschulabschlüsse noch alle beruflichen Aus- und Fortbildungsabschlüsse einem jeweils gleichen Anforderungsniveau entsprechen.<sup>116</sup>

*„Dann ab Frühjahr 2011 ging die Diskussion darüber los, wie die Zuordnungen vorgenommen werden. Da ging es auf einmal nur noch um Abschlüsse. Und das ist natürlich eine Art Etikettenschwindel, den man da betreibt.“ (AK 1: 349–351)*

116 Für die Ausbildungsberufe wurden die deutlichen Unterschiede bezüglich der Zugangsvoraussetzungen und der Arbeitsmarktchancen verschiedener Segmente ausgeführt (vgl. Kapitel 3.7). Auch zwischen Studiengängen existieren Unterschiede hinsichtlich der Anspruchsniveaus und der durchschnittlich realisierten Arbeitsmarkterträge.

Mit den abstrakten Kompetenzbeschreibungen der DQR-Matrix sollte es ermöglicht werden, Qualifikationen ohne Rücksicht auf den Lernort und die Institutionen zuzuordnen – entsprechend dem Credo des Arbeitskreises: „Wichtig ist, was jemand kann, und nicht, wo es gelernt wurde.“ (AK DQR 2011: 5). Bei der Zuordnung nur Abschlüsse aus dem formalen Bereich zu berücksichtigen, stellte aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds deshalb *eine Art Etikettenschwindel* dar. Beim *Etikettenschwindel* wird durch die falsche Etikettierung bewusst über den Inhalt getäuscht. In diesem Fall wäre das DQR-Dokument – und damit gewissermaßen auch das langwierige technische Vorgehen – die Etikette, die einen wissenschaftlich fundierten und outcome-orientierten Inhalt bezeugt. Tatsächlich besteht der Inhalt der Zuordnungen des DQR aber aus Aussagen über das relationale Verhältnis der income-bestimmten formalen Abschlüsse.

*„Da hat man immer sozusagen die argumentative Rettung gehabt: Diese Ordnungsmittel sind noch nicht vollständig, wir müssen das interpretieren. Und insoweit ist dann das übliche hierarchische Abbild, also wie wir/wie jeder auf der Straße gewissermaßen unser Bildungssystem in seinen/seiner Gestuftheit einschätzt, welche Stufe kommt nach welcher, vorgeprägt gewesen. Das heißt also, wenn man heute auf die ersten Zuordnungen, auf die sogenannten Ankerqualifikationen, schaut, wird es keine Überraschungen geben. Gibt es keine Überraschung eigentlich.“* (AK 8: 251–257)

Dieser *Etikettenschwindel*, der allen Beteiligten offen vor Augen stand und der alle Beteiligte zu Mitwissern machte, wurde im AK DQR damit gerechtfertigt, dass es – zumindest gegenwärtig – nicht möglich sei, eine kompetenzorientierte Zuordnung auf Grundlage der vorhandenen Ordnungsmittel vorzunehmen. Diese Unschärfe bei der kompetenzorientierten Begründung war *die argumentative Rettung*. Sie gab den Beteiligten die Möglichkeit, nach politischen Interessen die Ankerqualifikationen so zuzuordnen, dass es *keine Überraschungen* gab und dass das *übliche hierarchische Abbild* des Bildungssystems gezeichnet wurde – und dieser dem Alltagsverstand vertraute Aufbau des Bildungssystems stützt sich maßgeblich auf Abschlüsse und damit verbundene Zugangsberechtigungen. Positiv gewendet wird im DQR ein angestrebter Zustand der Bildungssteuerung antizipiert.

*„Aber der Anspruch ist erstmal da, dass Qualifikationen, die auf einer Stufe eingeordnet sind, ein gleiches Anforderungsprofil haben. Dass das im Einzelfall sicherlich nicht so sein wird, das glaube ich, ja, ist so. Das ist aber noch der Tatsache geschuldet, dass wir ja augenblicklich eine Transformation von einem System in ein anderes System haben. Und das unser stark formalisiertes System, stark an Institutionen gebundenes System sich aus dieser institutionengebundenen Erfahrung her bestimmte Werthaltigkeiten*



*gesetzt hat, die man nicht so einfach vom Tisch wischen kann, weil man sagt: Jetzt hab ich mir das mal genauer angeguckt, ist nicht so. Deswegen kannst du nicht auf gleicher Stufe sein.“ (AK 13: 663–670)*

Die fehlende Übereinstimmung von Inhalt und Etikettierung wird von diesem Arbeitskreismitglied mit der angestrebten Akzeptanz gerechtfertigt. Zwar sei es *im Einzelfall sicherlich nicht so*, dass alle Qualifikationen, die en bloc einem Niveau zugeordnet wurden, ein *gleiches Anforderungsniveau* haben, aber eine ausschließliche Orientierung am Outcome hätte bekannte, *aus der Erfahrung her bestimmte Werthaltigkeiten* erschüttert. Ein frontaler Angriff auf bekannte Bewertungen des Bildungssystems wäre aus Sicht des Arbeitskreismitglieds nicht akzeptiert worden, weil man gemeinhin als selbstverständlich geltende Bewertungen *nicht so einfach vom Tisch wischen kann*. Die Outcome-Orientierung ist ein langfristiges Ziel, das eine Systemtransformation bedeutet. Erst wenn diese *Transformation von einem System in ein anderes System* stattgefunden hat, werden sich neue Bewertungen durchsetzen.

2009 argumentierte der Wirtschaftspädagoge Volker Gehmlich, der als wissenschaftlicher Experte auch Mitglied des Arbeitskreises war, in der Studie über die Möglichkeiten der Einführung eines DQR in Deutschland, die er im Auftrag des BMBF durchgeführt hatte, ganz anders. Er kam dort zu dem Schluss: „[D]ie ‚Illusion‘, dass jede duale Ausbildung zu einem identischen Niveau führt, wird nicht länger aufrechterhalten“ (Gehmlich 2009: 54). Er prognostizierte eine Zuordnung der dualen Ausbildungsberufe auf verschiedenen DQR-Niveaus und erhoffte das Gleiche für die Hochschulabschlüsse:

„Bislang wird in Deutschland von der Illusion ausgegangen, dass alle akkreditierten Bachelor-, Master- und Doktoratsabschlüsse der jeweils vorgesehenen Niveaustufe entsprechen. Fraglich ist, ob das in den Akkreditierungsverfahren systematisch überprüft wurde bzw. wird.“ (Gehmlich 2009: 61)

Die „Illusion“ im Hochschulbereich bezieht Gehmlich auf den Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse, der fachunabhängig die drei Niveaus Bachelor, Master und Promotion ausweist. Dieser Qualifikationsrahmen unterscheidet sich allerdings vom DQR hinsichtlich der Begründung der Gleichwertigkeitsaussagen; innerhalb des Hochschulqualifikationsrahmens werden Niveauzuordnungen input-abhängig und allein auf das Hochschulsystem beziehungsweise die Wissenschaft bezogen vorgenommen: Die Akkreditierung von Hochschulabschlüssen überprüft neben Zulassungsvoraussetzungen den Zeit- und Prüfungsumfang entsprechend den ECTS. Die Abschlüsse unterschiedlicher Fächer bescheinigen also einen gleichwertigen Zeit- und Prüfungsumfang sowie bestimmte Rechte innerhalb der Universität. Die Komplexität des Outcomes mit Bezug auf die universitätsexterne Arbeitswelt spielt dabei keine

Rolle. Die sehr unterschiedliche Verwertung der Hochschulabschlüsse auf dem Arbeitsmarkt, aus der Gehmlichs Misstrauen gegenüber der illusionären Niveaugleichheit teilweise beruht, hängt jedoch maßgeblich von der unterschiedlichen Nachfragesituation auf dem Arbeitsmarkt ab und nicht direkt vom Outcome.

Im AK DQR stand eine differenzierte Zuordnung der Hochschulabschlüsse verschiedener Studiengänge zu keinem Zeitpunkt zur Diskussion. Dadurch, dass der Qualifikationsrahmen für Deutsche Hochschulabschlüsse in den DQR aufgenommen worden war, war die Entscheidung über die En-bloc-Zuordnung der Hochschulabschlüsse bereits vor der Zuordnungsdebatte gefallen. Im Gegensatz dazu war die En-bloc-Zuordnung der Ausbildungsberufe im AK DQR durchaus umstritten.

*„Und das ist übrigens genau das Beispiel, wo wir eben sagen, da wünschen wir uns eigentlich eine wirklich an Kompetenzkategorien orientierte Zuordnung und nicht eine an der Frage, ob die Ausbildung drei oder dreieinhalb Jahre dauert. Das ist ja genau der Widerspruch, glaube ich, zum Konstrukt des EQR und DQR.“ (AK 3: 211–214)*

Der Verstoß gegen die *an Kompetenzkategorien orientierte Zuordnung* bei der Zuordnung der dualen Ausbildung lag darin, dass auf die Inputkategorie Länge der Ausbildung zurückgegriffen wurde, um die zwei Qualifikationstypen innerhalb der dualen Ausbildung zu bestimmen. *Ob die Ausbildung drei oder dreieinhalb Jahre dauert*, oder nur zwei Jahre, bestimmt aber nicht den Outcome entsprechend der Handlungskompetenz. Dieser *Widerspruch zum Konstrukt des EQR und DQR* wurde allerdings vom AK DQR hingenommen, weil sich die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs einer differenzierten Zuordnung der dualen Ausbildung zu verschiedenen Niveaus entschieden widersetzten. Gegen diesen Widerstand konnten andere Akteure im AK DQR wie die VertreterInnen der KMK und Gehmlich als wissenschaftlicher Experte keine differenzierende Zuordnung durchsetzen.

*„Und das [die Zuordnung von Ausbildungsberufen zu verschiedenen Niveaus] ist dann immer abgelehnt worden. Einerseits weil es geheißen hat: Wir begeben uns nicht in die Diskussion Wertigkeit der Berufe. Ist der Industriemechaniker als Beruf mehr wert wie der Maler und Lackierer? Also da war das Handwerk natürlich immer sehr hellhörig, dass sie da nicht Verlierer werden.“ (AK 8: 194–197)*

Dieses Arbeitskreismitglied verweist darauf, dass die Diskussion über die unterschiedliche *Wertigkeit der Berufe* mit drei-/dreieinhalbjähriger Ausbildungsdauer mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Zuordnung geführt hätte, bei der

viele Handwerksberufe einem niedrigeren Niveau zugeordnet worden wären als Büro- und Industrieberufe. Diesen Unterschied im Ausbildungsniveau durch den DQR zu dokumentieren, widersetzte sich das *Handwerk*, vertreten durch den ZDH, um nicht als *Verlierer* dazustehen. Innerhalb des Berufsbildungsblocks stand der ZDH mit dieser Position nicht allein.

*„Und man muss auch ganz klar sagen, die Gewerkschaften hätten niemals diese Spreizung über drei Niveaus mitgemacht. Also denen war eigentlich schon zwei Niveaus für die Ausbildung Schmerzgrenze. Weil eigentlich da die Meinung auch vorherrscht: Ausbildung ist Ausbildung! Und entweder ich habe einen anerkannten Ausbildungsberuf oder ich habe ihn nicht. Und selbst da gab es Vorbehalte und dann konnte man das so ein bisschen über die Argumentation: Es gibt ja auch zweijährige und dreijährig Berufe.“ (AK 6: 590–595)*

Die GewerkschaftsvertreterInnen widersetzten sich im AK DQR einer differenzierten Zuordnung der Ausbildungsberufe, da sie ein Interesse an einer einheitlichen Zuordnung aller Werkstätigen mit Ausbildungsabschluss haben.<sup>117</sup> Eine Differenzierung der dualen Ausbildung nach Ausbildungsdauer – also die zweijährigen Berufe als eigenen Qualifikationstyp zuzuordnen – stellte für die Gewerkschaften die *Schmerzgrenze* dar. Dieser symbolischen Abwertung der zweijährigen Ausbildungsberufe durch die Zuordnung zu einem niedrigeren DQR-Niveau entspricht die grundsätzliche gewerkschaftliche Ablehnung der sogenannten zweijährigen Einfachausbildungen.

Im AK DQR forderte demgegenüber die KMK als Vertretung der Allgemeinbildung eine differenzierte Zuordnung der drei/dreieinhalbjährigen Ausbildungen über zwei Niveaustufen.

*„Die KMK hat im Hintergrund immer den Gedanken, dass es in Europa zu einer angemessenen Beteiligung/zu einer angemessenen Einstufung für unsere Arbeitnehmer, für unsere Lernenden kommen muss. Und da sagt sie: Wir möchten eigentlich gerne, dass die Berufsabschlüsse höher qualifiziert/ höher eingestuft werden – jedenfalls einige Qualifizierte – höher eingestuft werden als diese pauschale Zuordnung auf Stufe 4. Und deshalb meinen wir natürlich auch: In dieser Systematik ist dann auch das Abitur hoch/ höher einzustufen.“ (AK 3: 122–127)*

<sup>117</sup> Unterschiedliche Ausbildungsberufe führen zu deutlichen Gehaltsunterschieden – was in den Tarifverträgen festgeschrieben ist – und ermöglichen ein unterschiedliches Maß an Arbeits-/ Lebensqualität. Möglicherweise sollten diese Unterschiede aus DGB-Sicht nicht thematisiert werden, da dies einzelne Mitgliedsgewerkschaften gegen den Prozess aufbringen könnte.

Die KMK argumentierte nach der Darstellung des Arbeitskreismitglieds, dass die einheitliche Zuordnung eines großen Qualifikationstyps aller drei-/dreieinhalbjährigen Berufsausbildungen im europäischen Vergleich nicht zu einer *angemessenen Einstufung für unsere Arbeitnehmer, für unsere Lernenden* führen würde. Dieses Argument zielt auf die im europäischen Vergleich unterschiedlichen Qualifizierungswege für vergleichbare Arbeitsaufgaben, so wird ein Teil der in Deutschland durch Berufsausbildungen vermittelten Qualifikationen in anderen Ländern an Hochschulen erworben. Durch die En-bloc-Zuordnung aller Berufsausbildungen zu Niveau 4 würden deutsche ArbeitnehmerInnen gegenüber ihren europäischen KollegInnen benachteiligt, wenn deren qualifikatorisch vergleichbarer Bachelorabschlusses dem Niveau 6 zugeordnet würde. Die KMK wollte mit dieser Argumentation die Gewerkschaften sowie die Industrieverbände für eine differenzierte Zuordnung gewinnen und so den Berufsbildungsblock spalten. Da sich der Berufsbildungsblock allerdings in seinen Räumen der Vorbereitung im Vorfeld abgestimmt hatte und gegenüber den anderen Akteuren geschlossen auftrat, lief diese Spaltungsstrategie ins Leere. Das erkennbare eigentliche Interesse der KMK, durch die differenzierte Zuordnung der Berufsausbildungen das Abitur höher als die meisten Berufsausbildungen einzustufen, erleichterte es der Berufsbildungsseite, geschlossen zu bleiben.

*„Denn wenn Sie im formalen Bereich sehen, wir haben dort im Grunde wider die Logik des EQR eingeordnet, wir haben gesagt: alle vierjährigen auf diese Stufe, alle dreijährigen auf diese. Also sprich, von der Inputleistung her Einordnungsvorschläge gemacht. Das ist eigentlich nicht EQR-kompatibel. Es ist eine politische Setzung. Da müssen wir uns drüber klar sein. Das ist keine fachwissenschaftliche Begründung, sondern eine politische Setzung. Da/Dem will ich auch nicht/Oder das will ich nicht kritisieren. Es war vielleicht eben anders auch gar nicht möglich im Rahmen eines Prozesses oder/oder in der Phase des Prozesses, in der wir uns befinden. Und das zeigt aber, dass wir mit diesen beiden Ebenen immer leben müssen. Und wenn Sie das noch auf die europäische Ebene heben. Als ich anfang und zum ersten Mal mit dem DQR mich auseinanderzusetzen – das war im Rahmen einer Konferenz in Berlin – da stand eine Französin auf und die sagte mit Augenzwinkern: Bei ihnen in Frankreich sei klar, keine Qualifikation würde unterhalb von 4 sozusagen angesiedelt und verortet werden. Das sei etwas für die anderen Länder. Also da hat sie die politische Setzung: Unsere Bildungsgänge sind so werthaltig, wir fangen erst bei 4 an und wollen unsere Qualifikationen möglichst hoch einordnen, damit sie einen hohen Stellenwert in der europäischen Diskussion innehaben.“ (AK 13: 131–144)*

Die Entscheidung des AK DQR, große Qualifikationstypen en bloc entsprechend der Dauer ihres Erwerbs zuzuordnen, stellt aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *keine fachwissenschaftliche Begründung, sondern eine politische Setzung* dar. Dieser Einbruch der politischen Logik in den DQR-Prozess führte zu Unzufriedenheit. Trotzdem wurde im Rahmen des politischen Prozesses eine solche *politische Setzung* akzeptiert, weil es *vielleicht eben anders auch gar nicht möglich* war. Das Arbeitskreismitglied belegt diese Rechtfertigung anekdotisch mit einem Erlebnis während einer Konferenz zum Thema DQR/EQR mit internationaler Beteiligung: Eine Teilnehmerin aus Frankreich sagte halb ironisch *mit Augenzwinkern*, dass dort keine Qualifikation unterhalb des Niveaus 4 zugeordnet würde. Diese Herangehensweise, aus politischen Gründen Mindestzuordnungen festzulegen, schränkte sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene die wissenschaftliche Logik des EQR ein.

Die konkrete Zuordnung der Qualifikationstypen zu den Niveaus wurde von einem Arbeitskreismitglied wie folgt zusammengefasst:

*„Nach unten interessiert sich keiner und nach oben ist es eigentlich relativ friedlich, mit Ausnahme der Allgemeinbildung.“ (AK 14: 548–549)*

Die En-bloc-Zuordnung formaler Qualifikationen verlief *mit Ausnahme der Allgemeinbildung relativ friedlich*. Auf den unteren beiden Niveaus 1 und 2 wurden keine berufsqualifizierenden Abschlüsse zugeordnet, sondern Berufsvorbereitungsmaßnahmen. Dabei wurden die Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) und das Berufsvorbereitungsjahr (BVJ) sowohl Niveau 1 als auch Niveau 2 zugeordnet. Eine solche differenzierte Zuordnung ist bei allen anderen Qualifikationen vermieden worden. Zu den Ursachen dieser Ausnahme liefern weder die Interviews noch die DQR-Dokumente Erkenntnisse. Es konnte lediglich festgestellt werden, dass das Interesse am Thema Berufsvorbereitungsmaßnahmen im AK DQR gering war – auch weil die Organisationen, die in diesem Bildungsbereich aktiv sind, kaum repräsentiert waren und vergeblich über Stellungnahmen versuchten, extern einzuwirken (vgl. Kapitel 5.3.1).

| Niveau | Berufsausbildungsvorbereitung                     | Schulische Abschlüsse          | Duale Berufsausbildung     | Vollzeitschulische Ausbildung   | Aufstiegsfortbildungen  | Hochschulabschlüsse |
|--------|---|--------------------------------|----------------------------|---|---|---------------------|
| 1      | BvB<br>BVJ  |                                |                            |   |   |                     |
| 2      | BvB<br>BVJ<br>EQ<br>Berufliche Grundbildung (BFS) |                                |                            |   |   |                     |
| 3      |   | Mittlerer Schulabschluss (BFS) | 2-jährige duale Ausbildung |   |   |                     |
| 4      |   |                                | 3-/3,5-jährige Ausbildung  | Assistentenberufe (BFS)<br>Vollqualifizierende Berufsausbildung (BFS) |   |                     |
| 5      |   |                                |                            |   | IT-Spezialist<br>Servicetechniker   |                     |
| 6      |   |                                |                            |   | Fachkaufmann<br>Fachschule<br>Fachwirt<br>Meister<br>Operativer Professional (IT) | Bachelor            |
| 7      |   |                                |                            |   | Strategischer Professional (IT)   | Master              |
| 8      |   |                                |                            |   |   | Promotion           |

**Abb. 25:** Erfolgte Zuordnungen bis Ende 2014.

Quelle: B-L-KS 2013: 36.

Auf dem Niveau 3 wurden alle zweijährigen dualen Ausbildungen zugeordnet und damit von den drei-/dreieinhalbjährigen dualen Ausbildungen auf Niveau 4 unterschieden. Die vollzeitschulischen Ausbildungen an Berufsfachschulen wurden in Anlehnung an die dualen Ausbildungen ebenfalls en bloc dem Niveau 4 zugeordnet. Versuche, einzelne Ausbildungen an Berufsfachschulen – beispielsweise Gesundheitsberufe – dem Niveau 5 zuzuordnen, wurden vom Berufsbildungsblock abgewehrt.

*„Von der gewissermaßen analytisch strengen Arbeit, was hat der DQR formuliert, hin zu dem, wie wollen wir es denn bildungspolitisch und wie glauben wir es denn, dass da die Verhältnisse halbwegs zu ordnen seien? Und da kommen wir leider auf eine Art Nachrangigkeitspostulat, dass wir durch das Berufsbildungsgesetz schon kennen, was die Berufsschule betrifft.“ (AK 8: 365–368)*

Die Zuordnung der Angebote der Berufsfachschulen erfolgte aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds nicht entsprechend dem jeweiligen Outcome. Stattdessen wurden die Machtverhältnisse innerhalb des Berufsbildungsbereichs reproduziert: Das *Nachrangigkeitspostulat* bezeichnet die gegebene strukturelle Unterlegenheit der VertreterInnen der Berufsfachschulen und Berufsschulen gegenüber den Sozialpartnern, die die betriebliche Ausbildung verantworten. Diese Unterlegenheit prägt das deutsche Berufsbildungssystem grundsätzlich und wird durch die politische Macht der Sozialpartner abgesichert, was beispielsweise während der Novellierung des BBiG im Jahr 2005 deutlich wurde:

*„Hier haben so gut wie alle politischen Parteien im Konsens beschlossen, einen vollzeitschulischen Zweig neben dem betrieblichen Ausbildungszweig zu etablieren. In der Vollzugsphase sind sie damit am gemeinsamen Widerstand der Sozialpartner weitestgehend gescheitert.“ (Busemeyer 2012: 24).*

Die Zuordnung der Hochschulabschlüsse war bereits bei der Verabschiedung des DQR durch die Aufnahme des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulabschlüsse in den Anhang des DQR-Dokuments entschieden (vgl. Kapitel 5.2.2). Die Zuordnung von beruflichen Aufstiegsfortbildungen musste dagegen im Verhältnis zu den Hochschulabschlüssen diskutiert werden. Die Berufsbildungsseite beabsichtigte, ihr Drei-Ebenen-Modell der beruflichen Aufstiegsfortbildung im Anschluss an die Regelausbildung auf Niveau 4 zu verankern.

*„Weil wir haben ja eine/so drei Ebenen in der beruflichen Aufstiegsfortbildung: Erste, zweite, dritte Ebene. Im IT-System werden die ja benannt. Das erste Niveau sind Spezialisten. Dann kommt die mittlere Ebene, das sind operative Professionals. Und die höhere Ebene sind strategische Professionals. [...] Ich erinnere gerne an dieser Stelle daran, dass wir ab Niveau 6 in der Wissenssäule eine Oder-Formulierung haben. Wir sprechen ab Niveau 6 von wissenschaftlichen Grundlagen oder beruflichem Wissen. So, und diese Oder-Formulierung ist auch drin auf Niveau 7 und die ist auch drin auf Niveau 8. Und berufliches Wissen ist eben genau das, was berufliche Handlungskompetenz ausmacht: Operativ auf Niveau 6, strategisch überwiegend auf Niveau 7 und 8 sind dann nochmal die höchstwertigen beruflichen Qualifikationsprofile.“ (AK 5: 270–280)*

Das Drei-Ebenen-Modell der beruflichen Aufstiegsfortbildung wird allerdings innerhalb der meisten Berufsfelder – zumindest noch – nicht angewandt.<sup>118</sup> Es ist ein theoretischer Ansatz, mit dem die Aufstiegsfortbildungen in Zukunft systematisiert werden könnten. Im Berufsfeld IT wurden 2002 erstmals die drei Ebenen Spezialist, Operativer Professional und Strategischer Professional bei der Neuordnung beziehungsweise bei der Schaffung der Aufstiegsfortbildungen genutzt; mit dem Anglizismus Professional wurde betont, dass es sich dabei um einen neuartigen Ansatz handelt und nicht um einen traditionellen Fortbildungstyp. Im DQR-Prozess konnten zunächst die drei Qualifikationsebenen dieses Berufsfeldes sozusagen als Gesamtsystem eingeordnet werden. Ein Analogieschluss von diesen Ankerqualifikationen auf andere Branchen und damit den gesamten Bildungsbereich der Aufstiegsfortbildungen wurde nicht gezogen. Stattdessen wurden die verbreitetsten Qualifikationstypen im Fortbildungsbereich Meister, Abschlüsse der Fachschulen – beispielsweise Techniker oder staatlich anerkannte Erzieherausbildung – sowie Fachwirt und Fachkaufmann dem Niveau 6 zugeordnet. Die meisten Fortbildungsabschlüsse wurden damit demselben Niveau zugeordnet wie der Bachelor, wodurch eine grundsätzliche Gleichwertigkeit beruflicher und hochschulischer Qualifikationen zum Ausdruck gebracht werden sollte – begründet wurde die Zuordnung der unterschiedlichen Qualifikationstypen auf demselben Niveau durch die Oder-Formulierungen in der Kompetenzdimension Wissen auf den Niveaus 6 bis 8. Der Anspruch des Berufsbildungsblocks war es entsprechend, auch auf den Niveaus 7 und 8 berufliche Qualifikationen zuzuordnen. Hierüber entstand während der Zuordnungsdebatte eine Auseinandersetzung zwischen Berufsbildungsseite und Hochschuleseite.

*„Also die Stufe 6, das ist weitgehend gegessen. Die Vereinbarung, dass der Meister und Abschlüsse von Fachschulen auf die Stufe und der [...] operative IT-Professional und so. Dass die auf die Stufe 6 kommen, war/Das/Diese Diskussionen waren 2010 schon abgeschlossen [...] Und auf der Stufe 7, äquivalent zum Master, war nur der strategische IT-Professional und ist es ja immer noch, der einzige. Und die Frage war nun und ist es immer noch: Was sollte da/Was kann noch auf die Stufe 7? Und die berufsbildende Seite und die Sozialpartner hatten letztes Jahr [2012] einen Entwurf geschrieben für den Betriebswirt nach Handwerksordnung und nach/Handwerksordnung, da gibt es zwei, die gleichwertig voll zu betrachten sind. Einmal nach*

---

118 Das Drei-Ebenen-Modell der beruflichen Aufstiegsfortbildungen wurde 1998 von DGB und dem Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB) vereinbart und seitdem auf die Weiterbildungssysteme der IuK-Technologie (IT), Elektrotechnik/Elektronik (ET), Produktionstechnologie (PT) und Mikrosystemtechnologie (MST) angewandt (vgl. BIBB 2011: online).



*Handwerksordnung und einmal nach Kammer/ – was weiß ich. Und wollten den auf der Stufe 7 haben, äquivalent zu einem Master in BWL. Und das hat/Diesen Entwurf haben wir mehreren Professorinnen und Professoren für BWL vorgelegt von Fachhochschulen und Universitäten und haben gesagt: Wie seht ihr das? Kann man das als, wenn schon nicht gleichartig/Das ist/da ist man sich ja einig. Es geht nicht um Gleichartigkeit, sondern um Gleichwertigkeit. Könnt ihr das als gleichwertig ansehen? Und die haben das unisono verneint. Und im Wesentlichen eben unter Hinweis auf die größere, die beim BWL-Bachelor/Master größere/das höhere intellektuelle Niveau und die größere Reflexionsfähigkeit, die vermittelt wird. Auch so Sachen wie Internationalität, eventuell fremdsprachliche Elemente, was ja im Wirtschaftsbereich nicht ganz unwichtig ist. Unter Hinweis darauf haben sie gesagt: Nein, wir denken nicht, dass diese Aufstiegsfortbildung, die an den Meister zum Beispiel anschließt, die Erhöhung um eine Stufe rechtfertigen würde.“ (AK 12: 62–82)*

Die Zuordnung von beruflichen Aufstiegsqualifikationen auf Niveau 6 war bereits 2010 – also vor der Verabschiedung des DQR – im AK DQR akzeptiert worden und damit während der Zuordnungsdebatte *weitgehend gegessen*. Innerhalb des AK DQR resultierten aus diesen Zuordnungen keine Konflikte. Allerdings sperrte sich die Hochschuleseite gegen die Zuordnung von Aufstiegsqualifikationen auf Niveau 7. Der strategische Professional IT stellte für die Berufsbildungsseite einen Türöffner dar. Nachdem es einmal gelungen war, eine berufliche Qualifikation auf Niveau 7 zuzuordnen, wurden weitere Zuordnungsvorschläge für diese Stufe gemacht. Der Berufsbildungsblock forderte, den Betriebswirt nach Handwerksordnung oder Berufsbildungsgesetz dem Niveau 7 zuzuordnen. Für die VertreterInnen anderer Bildungsbereiche stellte sich eine Beurteilung des Outcomes der verschiedenen Aufstiegsfortbildungen schwierig dar, wie der Ausruf, *was weiß ich*, im Interview zeigt. Deshalb wurden ProfessorInnen des Studiengangs Betriebswirtschaft mit einer Überprüfung der möglichen Gleichwertigkeit hinsichtlich des zu erwartenden Outcomes beauftragt: *Und die haben das unisono verneint*. Der politische Anspruch des Berufsbildungsblocks auf Gleichwertigkeit wurde mit einem Rückzug auf die wissenschaftliche-technische Rationalität beantwortet. Mit Verweis auf die Beurteilung von WissenschaftlerInnen wurde ein Konsens über die Zuordnung beruflicher Aufstiegsfortbildungen auf Niveau 7 verweigert. Allerdings wurde damit nicht pauschal die Diskussion über eine mögliche Zuordnung beruflicher Qualifikationen zu den Niveaus 7 und 8 verweigert.

*„Der einzige Knackpunkt für uns ist jetzt, was auf die 7 kommt. Von der 8 war bisher nicht die Rede. Grundsätzlich ist das meiner persönlichen Meinung nach richtig, dass man darüber spricht, wie die Stufen 6, 7 und viel-*

*leicht sogar die 8 auf nicht akademischem Weg erreicht werden können. Das war mal der/die Idee auch des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. Als Beispiel für die Stufe 8 hat die Kommission immer gerne auf den, wie sagt man, Flug/auf den Piloten eines großen Personenflugzeugs verwiesen, dessen Verantwortung und Entscheidungskompetenz und auch Komplexität der Qualifikation rein in Wissensdimensionen sicher einer Promotion in irgendeinem Fach vergleichbar sein sollte. Oder auch künstlerisch natürlich. Künstlerische Qualifikationen, die nicht mit Promotionen formal honoriert werden. Könnte man sich auch vorstellen, dass die auf der Stufe 8 landen. Aber wie genau die Stufe 7 und die Stufe 8 erreicht werden kann auf außerakademischem Weg, da diskutieren wir gerade. Die Zurückhaltung bei vielen Hochschulvertretern ist sehr, sehr groß gegenüber der Öffnung der Stufe 7 für weitere berufliche Qualifikationen. Von der Stufe 8 ganz zu schweigen.“ (AK 12: 119–130)*

Die Bereitschaft, berufliche Qualifikationen *grundsätzlich* auch auf den Niveaus 7 und 8 zuzuordnen, begründet das Arbeitskreismitglied mit der europäischen Legitimation dieses Anspruchs. Im EQR war von Beginn an vorgesehen, auch nichtakademische Qualifikationen auf den höchsten Niveaus zuzuordnen. Allerdings bezweifelt das Arbeitskreismitglied, dass solche Entscheidungen im Hochschulbereich akzeptiert würden, denn die *Zurückhaltung bei vielen Hochschulvertretern ist sehr, sehr groß gegenüber der Öffnung der Stufe 7 für weitere berufliche Qualifikationen*. Die Zuordnungsdebatte bezüglich dieser Frage lief Ende 2014 – als die empirische Erhebung für diese Arbeit beendet wurde – noch. Bei den gegebenen Kräfteverhältnissen wird der Berufsbildungsblock vermutlich zumindest die Zuordnung einzelner beruflicher Qualifikationen auf Niveau 7 durchsetzen – und eine entsprechend der entwickelten Fachsprache des DQR dokumentierte Begründung liefern. Um ganze Qualifikationstypen entsprechend dem Drei-Ebenen-Modell der beruflichen Aufstiegsfortbildung en bloc zuzuordnen, müssten zunächst weitreichende Neuordnungsverfahren innerhalb des Berufsbildungsbereichs durchgeführt werden; inwieweit und in welchem Zeitrahmen der DQR hier als Impuls für eine solche bildungsbereichsinterne Reform wirkt, lässt sich auf Grundlage des vorliegenden Materials nicht einschätzen.

*„Aber ich glaube, dass es eigentlich die meisten Teilnehmer überrascht hat, dass der erste Konflikt dann wirklich bei Berufsbildung-Abitur kam. Also von Anfang an/von Anfang an des Prozesses hatte man eigentlich das Gefühl, dass gerade die Stufen 6 bis 8 und wenn es um die Gleichwertigkeit zwischen hochschulischen Abschlüssen und Berufsbildung geht, dass das das Schwierigste wird in dem ganzen Prozess.“ (AK 6: 155–159)*

Während die Zuordnungsdebatte zwischen Berufsbildungsseite und Hochschulseite innerhalb des AK DQR in Form eines unaufgeregten Austausches von Positionen ablief, führte die Zuordnung der schulischen Qualifikationen zu einem heftigen Konflikt. Nur der mittlere Schulabschluss respektive Realschulabschluss, der an einer Berufsfachschule erworben wird, wurde dem DQR-Niveau 3 zugeordnet. Damit ergibt sich eine gewisse Orientierung für die weiteren schulischen Abschlüsse. Der einfache Schulabschluss respektive Hauptschulabschluss wird unterhalb und die gebundene und allgemeine Hochschulzugangsberechtigung respektive Fachabitur und Abitur werden oberhalb dieses Niveaus zugeordnet. Der Zuordnungsvorschlag der KMK lief darauf hinaus, die Schulabschlüsse als vierstufiges System den Niveaus 2 bis 5 zuzuordnen, sodass ein lückenloser Anschluss an die Hochschulqualifikationen gegeben wäre.

| Niveau | Schulische Abschlüsse    |
|--------|--------------------------|
| 2      | Hauptschulabschluss      |
| 3      | Mittlerer Schulabschluss |
| 4      | Fachabitur               |
| 5      | Abitur                   |

**Abb. 26:** Zuordnungsvorschlag der KMK für schulische Abschlüsse.

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Berufsbildungsblock widersprach allerdings ultimativ diesem Vorschlag und verlangte eine Zuordnung des Abiturs zum Niveau 4 – auf einem Niveau mit den drei-/dreieinhalbjährigen dualen Ausbildungen.

### 6.1.2 Eskalierter Streit um die Zuordnung des Abiturs

Der Zuordnungsvorschlag für die schulischen Qualifikationen wurde außerhalb des AK DQR allein von Gremien der KMK als Vertretung der Allgemeinbildung in der ersten Jahreshälfte 2010 ausgearbeitet, während vier gemischte Erprobungsarbeitsgruppen Zuordnungsvorschläge für berufliche und akademische Qualifikationen entwickelten (vgl. Kapitel 5.1.2).

*„Es war gerade das Drängen der Sozialpartner zu sagen: Bitte, ihr müsst auch mal votieren, wo ihr zuordnen wollt. Ihr dürft euch nicht in schlanker Zurückhaltung üben und [ihr sollt], in Anführungsstrichen, die Hose herunterlassen [...] das heißt es geht dann eben über die Amtschefkonferenz, wird dann der Schulausschuss/wurde der Schulausschuss beauftragt, mal einen ersten Vorschlag zu machen. Und dieser Vorschlag wurde dann eben – sozusagen – heftigst kritisiert. Daraufhin hat der Schulausschuss [...] dann eben auch gesagt: Es ist ein Diskussionsvorschlag gewesen, den ihr eigent-*

*lich eingefordert habt, weil ihr gesagt habt, ihr wollt nicht immer – sozusagen – alleine in Vorleistung gehen und euch aufs Parkett wagen. Na gut, das sind dann eben diese politischen Prozesse, sodass am Ende es immer wieder den Versuch gibt [...] es so darzustellen, als ginge es dabei um eine völlig starre, festgelegte Haltung der KMK. Es war immer ein Vorschlag für einen Diskussionsprozess.“ (AK 3: 112–122)*

Die Darstellung, dass es sich 2010 aus Sicht des Schulausschusses der KMK zunächst nur um einen *Vorschlag für einen Diskussionsprozess* handelte, wird durch die Tatsache unterstützt, dass die KMK ihren Vorschlag nicht veröffentlichte. Eine *starre, festgelegte Haltung der KMK* hätte eine öffentliche Festlegung nahegelegt, weil in dem Fall das ganze symbolische Gewicht der Länderministerien als zuständige staatliche Institutionen gewirkt hätte. Der nur an die beteiligten Organisationen weitergegebene Vorschlag der KMK wurde von den Sozialpartnern *heftigst kritisiert*, weil das Abitur dem Niveau 5 zugeordnet werden sollte. Die übrigen Zuordnungen der Schulabschlüsse waren dagegen unstrittig. Die Kritik der VertreterInnen der Berufsbildung zielte darauf, dass das Abitur auf keinen Fall höher eingeordnet werden dürfe als die drei-/dreieinhalbjährigen dualen Ausbildungen auf Niveau 4. Das wurde damit begründet, dass AbiturientInnen im Gegensatz zu Auszubildenden nicht berufsqualifiziert seien.

*„Dass also diese Haltung der Berufsleute wieder sagen: Was kann ein Abiturient schon? Das ist ja eine bisschen hochnäsige Haltung, die aber gemessen an der DQR-formulierten Grundintention, dass ich eine berufliche Handlungsfähigkeit vorweisen muss, natürlich berechtigt ist.“ (AK 8: 619–622)*

Die *Haltung der Berufsleute*, AbiturientInnen gegenüber Auszubildenden abzuwerten, widerspricht der üblichen hierarchisierenden Sicht auf das Bildungssystem, bei der der gymnasiale Zweig der Allgemeinbildung den höchstqualifizierenden Bildungsweg in der Sekundarstufe II darstellt. Mit Bezug auf die unmittelbare Verwertung der Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt und speziell mit Bezug auf die Formulierungen der Kompetenzdimensionen des DQR besitzen AbiturientInnen allerdings keine spezifische berufliche Handlungskompetenz. *Gemessen an der DQR-formulierten Grundintention* war deshalb eine solche abwertende Haltung aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *natürlich berechtigt*. Diese Logik des DQR, bei der eine sich ergebende biographische Bildungsperspektive ausgeblendet und nur nach der direkt erworbenen beruflichen Handlungskompetenz beurteilt wird, ist für Außenstehende, die zuvor nicht mit dem DQR zu tun hatten, schwer nachvollziehbar.

*„Und wir haben dann angefangen von unserer These, dass das, was am Ende einer Allgemeinbildung steht, keine Qualifikation ist; auch keine Kompetenz ist im Sinne der Kompetenzbeschreibung des Deutschen Qualifikationsrahmens: Handlungskompetenz. Sondern die Schulbildung ist eine fachsystematische Bildung. Da steht Mathe, Deutsch und so weiter, die Fächer. Und am Ende kriegst du ein Zeugnis. Man fängt zwar jetzt an, diese Bildungsstandards zu machen, aber ich sag mal, das so zu fassen wie ein Berufsqualifikation oder eine wissenschaftliche Qualifikation an einem/ an einer Hochschule, das gelingt unseres Erachtens mit dieser Schulkompetenz nicht. Das ist eine andere Form. [...] Und zweite These war, von der Logik her, die zweite These war: Im Grunde genommen ist die Allgemeinbildung immer auch Teilmenge der beruflichen Bildung und der Hochschulbildung. Sie ist also immer eingeschlossen auf jedem Niveau. Deshalb ist es unseres Era/Wenn man eben von einer Qualifikation respektive einer Kompetenz ausgeht, ist es unlogisch – ich sag mal – da bis Niveau 4 zuzuordnen oder Niveau 5 und dann hört es auf. Deshalb haben wir an sich, wir hatten immer die klare Position aus der Wirtschaft heraus: Ihr mit euren Schulabschlüssen, ihr gehört hier gar nicht rein. Sondern ihr seid drin und das muss man auch/Wir/Mein Vorschlag war, wir machen eine Präambel im Qualifikationsrahmen, so ein Papier, und weisen aus, sehr klar, wo die Allgemeinbildung da ist. Aber, und jetzt kommt die Rationalität der Länderseite: Die haben rein politisch argumentiert und gesagt: Das kann ja nicht sein, dass in einem bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmen die Schulen nicht repräsentiert sind.“ (AK 11: 317–335)*

Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs argumentierten, dass *Schulkompetenz* etwas grundsätzlich anderes sei als Handlungskompetenz: Die fachsystematische Schulbildung vermittele keine Qualifikation wie eine Ausbildung oder ein Hochschulstudium, sondern die Schulabschlüsse bilden die Zugangsberechtigung zu den beruflich qualifizierenden Bildungsangeboten des Berufsbildungsbereichs und des Hochschulbereichs. Die Zuordnung schulischer Abschlüsse stelle deshalb eine logische Unmöglichkeit dar, wenn die unmittelbar aus einer Qualifikation entspringende berufliche Handlungskompetenz im DQR abgebildet werden soll. Ein weiteres Argument war, dass die Allgemeinbildung – also der Outcome der *Schulkompetenz*, den die Schulabschlüsse bescheinigen – als Teilmenge der Berufsbildung und Hochschulbildung in diesen eingeschlossen sei. Deshalb sei es *unlogisch da bis Niveau 4 zuzuordnen oder Niveau 5 und dann hört es auf*. Die Bedeutung der Allgemeinbildung sollte stattdessen in einer *Präambel* außerhalb der DQR-Matrix erwähnt werden. Statt also einen Streit über die angemessene Zuordnung der Schulabschlüsse zum DQR zu führen, lief die Argumentation des Berufsbildungsblocks darauf

hinaus, den Schulbildungsbereich aus dem DQR-Prozess auszuschließen. Diese Absicht wies die KMK mit Verweis darauf zurück, dass die allgemeinbildende Schulbildung sehr wohl einen der im EQR/DQR-Prozess thematisierten Bildungsbereiche darstelle. Eine Argumentation, die das Arbeitskreismitglied als *rein politisch* – im Sinne von nicht fachlich begründbar – bewertet.

*„Und was mich jetzt beschäftigt, ist, dass man überhaupt das Bestreben hat, allgemeinbildende Abschlüsse da reinzukriegen. Das finde ich eigentlich falsch, weil man ja die berufliche Qualifikation vergleichbar machen will. Und natürlich hat jemand der Abi hat, eine gute Schulausbildung, aber keine berufliche Qualifikation. Die hat er einfach nicht. Natürlich kann er bestimmte Arbeiten schon übernehmen, aber das ist was ganz anderes. Und ich hab nur gelernt, [...] dass der europäische Qualifikationsrahmen sich eben verpflichtet, alle drei Bereiche – eben Weiterbildung, berufliche Bildung und eben Allgemeinbildung – zusammenzunehmen. Und dass wir als Deutschland uns eben verpflichtet haben, das genauso zu machen. Also aus dieser Verpflichtung entsteht der Zwang. Der macht sachlich dann keinen Sinn.“ (AK 14: 214–222)*

Dieses Arbeitskreismitglied teilt die Skepsis über den fachlichen Sinn einer Zuordnung von Schulabschlüssen zum DQR, allerdings wird in der Reflexion des Entscheidungsprozesses im AK DQR auf einen europäisch begründeten *Zwang* verwiesen: Im EQR sei eben vorgesehen, dass Schulabschlüsse zugeordnet werden und deshalb entstand durch die Zustimmung der deutschen Seite zur EQR-Empfehlung die Verpflichtung, alle Bildungsbereiche in den DQR einzubeziehen. Allerdings hatten politische Vorgaben aus Europa im DQR-Prozess nur Gewicht, wenn Mitglieder des AK DQR ein Interesse an ihrer Umsetzung hatten. Die Abweichungen vom EQR sind bei anderen Aspekten – insbesondere bei der Kompetenzdefinition und der sich daraus ergebenden Vier-Säulen-Struktur der Niveaudekriptoren (vgl. Kapitel 5.2.2) – sehr groß. Wahrscheinlich wäre der Verzicht auf die Zuordnung schulischer Abschlüsse ebenfalls von den anderen europäischen Akteuren in der EQF Advisory Group akzeptiert worden. Die KMK konnte in diesem Fall also ihr Interesse unter Berufung auf europäische Verpflichtungen durchsetzen. Mit der Entscheidung, die Schulabschlüsse zuzuordnen, konnte die Auseinandersetzung über den Zuordnungsvorschlag der KMK und die Frage, auf welchem Niveau das Abitur zugeordnet werden soll, nicht weiter aufgeschoben werden. Die Position der KMK fasst ein Arbeitskreismitglied in folgendem Interviewausschnitt zusammen:

*„Wir verbieten euch ja gar nichts, ja? Wir sind nur der Meinung, wenn wir den DQR lesen, kommen wir auf 5 [für das Abitur]. Im Grunde natürlich auch von ihrer innerlichen Haltung her so bestimmt, gehören wir auf die*

*Stufe 5. Wir stehen ja/Wir liefern ja die/sozusagen das Klientel für die nächste Stufe, für den Hochschulbereich. Da gehört/Da können wir uns nicht auf Stufe 4 einordnen. Das fand ich auch in einer gewissen Weise logisch. Jedenfalls wenn man vom tradierten, hierarchischen Bild des Schul- und Bildungssystems ausgeht, ja? Und wir hindern euch nicht, da kann ich mich noch so/sehr gut erinnern, wie mir der Vorsitzende des Schulausschusses: Wir hindern euch ja nicht, als Berufsbildner die Stufe 5 auch für euch zu rekla/zu reklamieren. Und das ist dann immer abgelehnt worden. [...] Und es gibt ja eigentlich unter den Experten kaum Zweifel, dass es solche Berufe gibt, die über andere/also duale Ausbildungsberufe, die von der Theorielosigkeit, von dem, was in den Deskriptoren geschrieben ist, sich schon wiederum von anderen dualen Berufen unterscheiden.“ (AK 8: 187–210)*

Der Berufsbildungsblock hatte sich intern aus politischen Gründen auf eine Zuordnung der dualen Berufsausbildungen verständigt, bei der nur zwischen den zweijährigen und den drei-/dreieinhalbjährigen Ausbildungen differenziert wurde. Insbesondere da die Verhandlungsführer des Berufsbildungsblocks im AK DQR vom DGB und ZDH kamen, war ein Abweichen von dieser Position unwahrscheinlich. Die KMK griff die Blockzuordnung aller Ausbildungen an, indem sie anbot, neben dem Abitur auch einen Teil der dualen Ausbildungen auf dem Niveau 5 zuzuordnen. Diese Position war aus Sicht des Arbeitskreismitglieds fachlich durchaus berechtigt, da es *unter den Experten kaum Zweifel* gebe, dass eine solche Differenzierung zu rechtfertigen wäre. Die Sozialpartner sahen sich dem Vorwurf ausgesetzt, die hochqualifizierenden Ausbildungsberufe im europäischen Vergleich nicht angemessen zuordnen zu wollen. Demgegenüber begründete die KMK ihren Zuordnungsvorschlag des Abiturs mit dem nahtlosen Anschluss zum Hochschulsystem, das ab Niveau 6 beginnt. Zudem waren sie *natürlich auch von ihrer innerlichen Haltung her so bestimmt*, das Abitur möglichst hoch zuzuordnen. Was diese *innerliche Haltung* ausmacht, wird im folgenden Interviewauszug deutlich:

*„Also die KMK, was jetzt sag ich mal Allgemeinbildung betroffen hat, da hat die KMK natürlich eine starke Inner-KMK-Lobby, die sagt: So muss es gemacht werden. Ich glaube fast, jeder Amtschef wird irgendwo aus der Allgemeinbildung stammen, in den Kultusministern. Und ich hab einmal einen Beitrag gelesen, von dem Minister Brodkorb glaube ich war es, Meck-Pomm: Ob/Wie er die Relation sieht? Da hat er gesagt: Das ist doch ganz einfach, ich hab einmal drei Freunde von mir angerufen, die einen dualen Ausbildungsberuf nach dem Abitur gemacht haben und die haben mir/ haben alle gesagt: Alles Kinkerlitzchen, was danach kommt. Schwieriger war das Abitur, ja? Und aus solchen persönlichen Erfahrungshintergründen ist fast jedem immer klar: Ja, das ist alles ein wenig hochgezogen mit dieser*

*Gleichwertigkeit Abitur und Lehre. Das heißt also, die wahre Lobby gibt es ja auch in der KMK eher für die Allgemeinbildung.“ (AK 8: 319–328)*

Obwohl die KMK für alle Bildungsbereiche politisch (mit-)verantwortlich ist, gibt es aus Sicht des Arbeitskreismitglieds eine *starke Inner-KMK-Lobby* für die Allgemeinbildung. In den politisch entscheidenden Gremien, dem Plenum der KultusministerInnen und der Amtschefkonferenz, sitzen fast ausschließlich VertreterInnen, die *irgendwo aus der Allgemeinbildung stammen*. Diese Überlegung belegt das Arbeitskreismitglied anhand eines Artikels, in dem ein Kultusminister darlegt, dass er das Abitur für höherwertig als eine Ausbildung hält (vgl. Brodkorb 2011: 17). Die Affinität der politischen EntscheidungsträgerInnen zur Allgemeinbildung wird mit deren *persönlichen Erfahrungshintergründen* erklärt und eine Gleichwertigkeit von Abitur und Ausbildung ist aus deren Erfahrung nicht begründbar. Entsprechend war ein Abweichen der politischen Entscheidungsgremien der KMK von ihrem Zuordnungsvorschlag nicht wahrscheinlich.

*„Dieser Konflikt, der bahnte sich ja an. Und dann hat das wirklich Monate gegeben, wo man, ja wo man einfach Argumente ausgetauscht hat. Wo man wirklich versucht hat, auf der Basis von sachlichen Argumenten zu überzeugen. Also von der jeweiligen Position zu überzeugen. [...] War da eben ein Punkt erreicht, wo man/Ja, wo dann irgendwann nichts mehr ging. Aber erstmal hat man auf Arbeitsebene wirklich versucht/Ich kann Ihnen das nur aus eigener Erfahrung schildern: Ich hab nach ein paar Monaten/ich wusste wirklich nicht mehr/ich wusste nicht mehr, was für Argumente können jetzt noch helfen, ja? Am Ende irgendwann kommen Sie mal an einen Punkt, da gibt es keine Argumente mehr. Ja, da gucken Sie ins Ausland. Da haben wir diesen Fall von den Niederländern noch herbeizitiert. [...] Die KMK brachte dann für ihre Position Argumente. Irgendwann müssen Sie dann ja auch mal sagen: Stopp. Also wir können jetzt/Es gibt keine sachlichen Argumente mehr. Und dann haben Sie nur noch die Möglichkeit, das auf politische Ebene zu bringen. Ja, dann wird immer auf den nächsthöheren Stufen, also das geht jetzt nicht direkt von der Arbeitsebene zur Ministerin. Sondern dann wird auf den Stufen dazwischen auch nochmal verhandelt. Dann geht das hin und her. [...] Und das war wirklich, glaub ich, zwischen Oktober [2011] und Januar [2012], wo der Prozess mehr oder weniger zum Stillstand gekommen war. Natürlich hat man im Hintergrund bestimmte Sachen weiter bearbeitet. Weil man ja davon ausging: Irgendwann geht es dann auch weiter. Aber man hat sehr viel Zeit aufgewendet, sich zu informieren, was passiert in anderen Ländern und wirklich bis ins letzte Detail. [...] Aber irgendwann ging es dann nicht mehr. Und dann muss politisch entschieden werden.“ (AK 9: 428–447)*



Aus der beschriebenen Ausgangssituation bahnte sich ein Konflikt an, weil zwei zentrale Akteure bei der relationalen Zuordnung von Abitur und dualen Ausbildungen gegensätzliche Positionen einnahmen. Es hat mehrere *Monate gegeben, wo man, ja wo man einfach Argumente ausgetauscht hat*, ohne einer Einigung näherzukommen.

Wegen des konsensualen Arbeitsmodus des Arbeitskreises gab es keine Möglichkeit, eine Einigung innerhalb des AK DQR zu erzwingen. Hinzu kam, dass sich die Leitung des Arbeitskreises in dieser Frage unterschiedlich positionierte; der Vertreter der KMK vertrat die Position seiner Organisation und die Vertreterin des BMBF unterstützte die Position des Berufsbildungsblocks. Dieses Patt bildete sich während des Sommers 2011 aus und führte dann zwischen Oktober 2011 und Januar 2012 zu einer Situation im AK DQR, *wo der Prozess mehr oder weniger zum Stillstand gekommen war*. Die zunehmende Anspannung wird an der Passage deutlich, in der das Arbeitskreismitglied erklärt, dass es nicht mehr wusste, *was für Argumente können jetzt noch helfen?* Schließlich wurden höhere Ebenen einbezogen, um die Blockade innerhalb des AK DQR zu überwinden – *dann muss politisch entschieden werden*. In dieser Auseinandersetzung wurde für den DQR-Prozess ungewöhnlich stark auf die europäische Ebene Bezug genommen.

*„Die Frage der/des Abiturs, Baccalauréat, Allgemeine Hochschulreife. Da gibt es ein großes Interesse, sowas wie eine europäische Systematik zu haben. Weil es auch eine Befürchtung gibt, dass da eine Verknüpfung hergestellt wird zu Zulassungsfragen, die schon eigentlich ja geregelt sind.“ (AK 7: 572–575)*

Der Bezug auf die europäische Ebene bei dieser Frage war nicht nur der angestregten Suche nach weiteren Argumenten geschuldet. Da das Abitur den deutschen Regelzugang zum Hochschulstudium darstellt und innerhalb Europas die Hochschulzulassungen gegenseitig anerkannt werden, gab es die *Befürchtung*, dass über unterschiedliche Zuordnungen der Schulabschlüsse zu den NQR- respektive EQR-Niveaus *eine Verknüpfung hergestellt wird zu Zulassungsfragen*.<sup>119</sup> So löste der niederländische Entwurf für einen NQR Widerspruch auf europäischer Ebene aus.

*„Und zwar hatten die Niederländer ihren Referenzierungsbericht präsentiert und wollten die Qualifikation, die vergleichbar ist mit unserer Allgemeinen Hochschulreife, wollten sie auf EQR-Niveau 5 zuordnen, in ihrem nationalen Qualifikationsrahmen auch. Und dann eben auch zum EQR. Und dann*

<sup>119</sup> Einen Überblick über die relevanten rechtlichen Regelungen und Vereinbarungen zum Hochschulzugang bietet die Homepage der KMK (vgl. KMK o.J.).

*gab es eben massiven Protest. Weil wenn dann die anderen Mitgliedstaaten sagen: Nein, darin haben wir kein Vertrauen. Das kann nicht sein, dass euer Abitur – sag ich jetzt mal in Anführungsstrichen – dass das mehr wert sein soll oder höherwertiger sein soll, als das in allen anderen Ländern. Und in, ja, allen anderen Ländern im Prinzip wird es Niveau 4 zugeordnet. Da wurde dann doch so ein starker Druck aufgebaut, dass die Niederländer letztendlich sich entschieden haben, das dann auf 4 zuzuordnen.“ (AK 9: 102–109)*

Die Niederlande hatten ihre nationale Hochschulzulassungsberechtigung dem Niveau 5 zugeordnet und boten deshalb einen wichtigen Bezugspunkt für die deutsche Diskussion. Dieser Zuordnungsvorschlag löste bei den VertreterInnen der anderen Ländern in der EQF Advisory Group *massiven Protest* aus, weil die relationale Aussage abgelehnt wurde, dass die niederländische Hochschulzulassungsberechtigung *mehr wert sein soll* als die vergleichbaren Schulabschlüsse anderer europäischer Länder, die dem Niveau 4 zugeordnet worden waren. Indem die VertreterInnen der anderen Staaten zum Ausdruck brachten, dass sie in diese Zuordnung *kein Vertrauen* haben, wurde auf europäischer Ebene durch den Mechanismus des Public Shaming Druck aufgebaut. Obwohl die EQF Advisory Group keine Zwangsmittel besaß, führte dieser Druck zu einer politischen Diskussion in den Niederlanden, in dessen Folge der Zuordnungsvorschlag geändert wurde und die niederländische Hochschulzugangsberechtigung dem Niveau 4 zugeordnet wurde. Ein anderes Arbeitskreismitglied stellt diese europäische Episode in einen direkten Bezug zur deutschen Auseinandersetzung über die Einordnung des Abiturs:

*„Ja, die Niederlande haben es versucht, weil es jemand aus unserem Arbeitskreis DQR denen eingeflüstert hat: der KMK-Vertreter. Also die Niederlande hatten einen Berater aus Deutschland, der für die KMK arbeitet und auch im Arbeitskreis DQR sitzt. [...] Also es war wirklich: Deutschland und die Niederlande waren die absoluten Ausreißer. Und von daher fanden wir diese europäische Diskussion auch immer/Also am Anfang hieß es ja wirklich, alle anderen stufen auf 5 ein. Und dann haben wir ja die Umfrage gestartet und dann hat man relativ schnell festgestellt, das stimmt überhaupt nicht. Weil es ja in sehr vielen Ländern die Short-Cycle-Studiengänge gibt, die auf 5 sind. Und das hängt ja auch damit zusammen, dass die dann nicht ihre Hochschulzugangsberechtigung irgendwie auch auf die 5 setzen können. Also es waren wirklich nur die Niederlande und da/Es wird jetzt sicherlich nicht nur daran gelegen haben, aber es war definitiv so, dass die beraten wurden von der/von Deutschland und eben auch von bestimmten Personen.“ (AK 6: 628–639)*

Den niederländischen Zuordnungsvorschlag erklärt das Arbeitskreismitglied damit, dass ein KMK-Vertreter es *denen eingeflüstert hat*. Diese direkte Kausalität wird dahingehend relativiert, dass es *jetzt sicherlich nicht nur daran gelegen haben* wird. Das Arbeitskreismitglied unterstellt aber ein berechnendes Vorgehen der VertreterInnen der KMK, die scheinbar während der Diskussion im AK DQR bezüglich mit dem Abitur vergleichbarer Schulabschlüsse behaupteten, *alle anderen stufen auf 5 ein*. Bei einer Überprüfung dieses Arguments wurde es dann von den VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs gegen die KMK gewendet; der Vorschlag der KMK, das Abitur dem Niveau 5 zuzuordnen, wurde als europäisch nicht vermittelbare Minderheitenposition dargestellt. Allerdings ließ sich keine Seite durch solche Argumente umstimmen.

Die Diskussion im AK DQR war festgefahren. Als klar war, dass die KMK bei der 335. Plenarsitzung am 20./21. Oktober 2011 den Zuordnungsvorschlag des Schulausschusses bestätigen würde, entschieden sich die Sozialpartner, den Dissens öffentlich zu machen. In einem offenen Brief an die Bundesbildungsministerin drohten der DGB-Vorsitzende Michael Sommer und der ZDH-Präsident Otto Kentzler am 13. Oktober 2011 mit dem Scheitern des gesamten DQR-Prozesses. Mit diesem Schritt beabsichtigten sie, externen Druck aufzubauen.<sup>120</sup> Das Kalkül war, die Einordnung des Abiturs zum entscheidenden Prüfstein für die offiziell geforderte Gleichwertigkeit im deutschen Bildungssystem zu erklären. Wer sich nicht eindeutig zur Zuordnung des Abiturs auf einem Niveau mit den dreijährigen Ausbildungsberufen bekannte, sollte als prinzipieller Gegner der Gleichwertigkeit dargestellt werden.

*„Aber da wird man in der öffentlichen Diskussion natürlich auch auf Formeln zurückgedrängt, die man auch mit bedient. Zum Beispiel die Berufsbildung darf/Oder Sie haben ja nun mal vorhin von der Gleichwertigkeit gesprochen: Der DQR muss diese Gleichwertigkeit dokumentieren. Sprich Abitur darf nicht vor den dualen Ausbildungsberufen sein. Mit solchen, zunächst einmal gar nicht mehr auf die Formulierungen des DQR sozusagen reflektierten Grundpositionen wurde halt gehandelt.“ (AK 8: 164–169)*

In der folgenden *öffentlichen Diskussion* wurde die Argumentation aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds stark verkürzt und bezog sich *nicht mehr auf die Formulierungen des DQR*. Die Gleichwertigkeit von Abitur und dualen Ausbildungen wurde zu einer gesellschaftlichen Gerechtigkeitsfrage erklärt, womit dem DQR die Aufgabe zugewiesen wurde, dieses gesellschaftliche Ziel zu ver-

120 Externer Druck wurde ebenfalls durch die Aktivierung anderer politischer Akteure, wie der Wirtschaftsministerkonferenz der Länder (WMK) und der Bundestagsfraktionen, die sich unisono für die Zuordnung von Ausbildungsberufen und Abitur auf Niveau 4 aussprachen, sowie durch entsprechende Pressearbeit aufgebaut (vgl. Esser 2012b: 47 f.).

wirklichen. Drastisch ausgedrückt, wurde „ein ‚Kulturkampf Abitur gegen Lehre‘ leichtfertig vom Zaun gebrochen“ (Gehlert 2012: 1). Diese negative Bewertung fußt auf der Ansicht, dass der neue bildungsbereichsübergreifende Diskussionsansatz im AK DQR hier um eines politischen Vorteils willen riskiert wurde, indem ein seit Jahrzehnten bekannter gesellschaftspolitischer Konflikt aktiviert wurden. Allerdings wurde das Thema medial kaum aufgegriffen, so dass eine breite öffentliche Diskussion unter Beteiligung von neuen Akteuren ausblieb (vgl. Kapitel 6.2).

*„Wobei, letztendlich als es dann wirklich um diese Frage ging: Abitur-Ausbildung, dann haben natürlich auch/hat auch die Spitzenebene/also haben wirklich die Minister oder Staatssekretäre oder wer auch immer haben dann entschieden. Also das wurde dann auch auf anderer Ebene diskutiert.“ (AK 6: 557–560)*

Die *Spitzenebene* befasste sich schließlich mit der Zuordnungsfrage des Abiturs. Die KMK lud die Sozialpartner zu einem Gespräch auf Ministerebene im Rahmen der folgenden 336. Kultusministerkonferenz am 8. Dezember 2011 ein, um die offenen Fragen der Zuordnung gemeinsam zu erörtern (vgl. Bundesregierung 2011: 4). Durch die mehrere Monate dauernde Diskussion auf höherer politischer Ebene wurden die Mitglieder des AK DQR entlastet, da sie die Entscheidung der *Spitzenebene* abwarten konnten.

*„Der wirklich erste Konflikt war ja eigentlich, also der dann auch in die Öffentlichkeit gegangen ist, dieses Thema Abitur-Duale Berufsausbildung. Klar, das war natürlich so ein wichtiges Thema, da konnte man das irgendwann nicht mehr nur in dem Kreis halten. Das wurde natürlich hocheskaliert. Aber da hat man letztendlich dann ja auch in diesem Spitzengespräch/ Dann hat man es eben aus dem Gremium rausgenommen und hat dieses Spitzengespräch dann veranstaltet. Was sicherlich auch im Arbeitskreis nicht von allen als positiv gesehen wurde. Weil ja in dem Spitzengespräch dann nicht alle, die dabeisaßen, die eigentlich in dem Arbeitskreis waren, sondern wirklich nur Wirtschaft, Gewerkschaften und eben Kultusministerkonferenz und Ministerien. Aber ja, das hat man dann teilweise versucht, auf die Art und Weise zu lösen.“ (AK 6: 107–115)*

Die Aussage, dass der Streit über die Zuordnung des Abiturs *natürlich hocheskaliert* wurde, zeigt, dass die Eskalation aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds von einigen Akteuren im AK DQR bewusst herbeigeführt wurde – vermutlich als Strategie, um die Blockadesituation zu überwinden. Da der Konflikt *in die Öffentlichkeit gegangen ist*, wurde schließlich zur Beilegung des Konflikts in öffentlich zeremonieller Form ein Spitzengespräch durchgeführt. An diesem Spitzengespräch nahmen allerdings nur die *Wirtschaft, Gewerkschaften und*

eben Kultusministerkonferenz und Ministerien teil. Als Resultat dieses Spitzengesprächs veröffentlichten das BMBF, das BMWi, die KMK, die WMK, der DGB, die BDA, der ZDH, der DIHK und das BIBB eine gemeinsame Erklärung, in der sie die Beilegung des Konflikts verkündeten (vgl. BMBF 2012a). Es waren nur die Organisationen beteiligt, die direkt in diesen Konflikt verwickelt waren. Andere Organisationen, die den Hochschul- und Weiterbildungsbereich im AK DQR vertreten, waren zu diesem Treffen nicht geladen. Diese Entscheidung entspricht dem Vorgehen im AK DQR, Konflikte bilateral außerhalb des Gremiums beizulegen – allerdings üblicherweise ohne die Beteiligung des politischen Führungspersonals.

*„Also was heißt deeskalieren? Ich würde es eher formulieren: Für alle Beteiligte eine gesichtswahrende Lösung. Deeskaliert finde ich/Eine gesichtswahrende Lösung! Das finde ich/Das beschreibt das besser, was da passiert ist.“ (AK 5: 202–204)*

Das Spitzengespräch bot die Möglichkeit, *für alle Beteiligte eine gesichtswahrende Lösung* zu finden. Durch den Plenarbeschluss der KMK, den öffentlichen Brief der Vorsitzenden von DGB und ZDH sowie den öffentlich ausgetragenen Dissens war die Situation soweit eskaliert worden, dass keine Seite eindeutig nachgeben wollte. In der gemeinsamen Vereinbarung erklärten die SpitzenvertreterInnen der beteiligten Organisationen deshalb, die zweijährigen Berufsausbildungen dem Niveau 3 und die drei-/dreieinhalbjährigen Berufsausbildungen dem Niveau 4 zuzuordnen. Auf eine Zuordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse – und damit des Abiturs – wurde vorerst verzichtet. Innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren sollen „unter Maßgabe der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung alle Zuordnungen erneut beraten und gemeinsam entschieden [werden]. Dabei soll die weitere Entwicklung auf der europäischen Ebene mit berücksichtigt und auch eine Höherstufung geprüft werden.“ (BMBF 2012a: 2) Mit der ausstehenden Zuordnung der beruflichen Fortbildungen wurde der AK DQR beauftragt.

*„So war der Frontverlauf. Genau. Zwischen BIBB und berufsbildender Seite und Gewerkschaften und KMK. Und nicht zwischen BMBF und KMK. Wie die die Kuh vom Eis gekriegt haben, weiß ich nicht. Einfach durch verschwiegene Gespräche. Und dann hat man sich halt auf diese Lösung des Ausklammerns geeinigt. Und wird sich in fünf Jahren oder wann/wollen sie sich wieder drüber beugen.“ (AK 12: 321–324)*

Im Streit über die Zuordnung des Abiturs standen sich der Berufsbildungsblock und die KMK gegenüber. Dieses Arbeitskreismitglied betont, dass es trotz der Parteinahme des BMBF für die berufsbildende Seite eine Auseinandersetzung zwischen den Bildungsbereichen war und keine föderalistische Auseinanderset-

zung zwischen Bund und Ländern. Für das nicht am Streit beteiligte Mitglied des AK DQR war es nicht ersichtlich, welche *verschwiegenen Gespräche* im Vorfeld des Spitzengesprächs geführt wurden. Es erfuhr erst nach dem Spitzengespräch, dass sich beide Seiten darauf verständigt hatten, dass zunächst weder das Abiturs zugordnet noch die Schulabschlüsse pauschal aus dem DQR ausgeschlossen würden. Stattdessen wurde mit der *Lösung des Ausklammerns* ein Aufschub um fünf Jahre bis 2017 vereinbart. Bis dahin soll eine Einigung erzielt werden. Mit dieser Einigung wurde die Arbeit wieder in den AK DQR überwiesen und dort konnte die Zuordnungsdebatte fortgesetzt werden.

*„Das [die Zuordnung der Schulabschlüsse] ist immer noch ein ganz wichtiges Thema. Jein, also richtig ist ja auf der einen Seite, dass man nach den vielen Jahren auch heftiger Diskussionen sicher mal einen Augenblick durchgeatmet hat und auch froh war. Auch das muss man ja auch atmosphärisch sehen. Mal wieder sagen konnte: Also trotz mancher Schwierigkeiten sind wir konsensual jetzt zu einem wichtigen Punkt gekommen. Und insofern haben wir vielleicht auch ein paar Monate mal durchgeatmet.“*  
(AK 3: 159–163)

Den Stillstand zwischen Oktober 2011 und Januar 2012 interpretiert dieses Arbeitskreismitglied rückblickend als Verschnaufpause für den AK DQR, in der *man nach den vielen Jahren auch heftiger Diskussionen sicher mal einen Augenblick durchgeatmet hat*, was *atmosphärisch* wichtig war. Durch den eskalierenden Streit im AK DQR über die Zuordnung des Abiturs waren Gemeinsamkeiten und Erfolge aus dem Blick geraten. Auf Grundlage des Beschlusses des Spitzengesprächs wurde versucht, die Zuordnung der Schulabschlüsse erneut zu einer technischen Aufgabe zu erklären, die durch Fachleute aus den beiden Bildungsbereichen geklärt werden kann.

*„Und da bemühen wir uns zurzeit um eine stärkere Zusammenarbeit zwischen dem Bereich der beruflichen Bildung und der allgemeinen Bildung. Und da hat es auch erste Gespräche zwischen dem BIBB und dem IQB gegeben – unter Beteiligung von BMBF und KMK. Mit der Zielsetzung, man will zumindest durch einen intensivierten Austausch schauen, ob man im Rahmen der Ausbildungsordnung beziehungsweise der Curricula auf/im Bereich der Allgemeinbildung, ob man da auch zu gemeinsamen, ja wie soll ich mal sagen: Ob man da curricular Gemeinsamkeiten identifiziert oder gemeinsame Standards, wie auch immer. Also das ist jetzt die große Frage. Beziehungsweise das Ziel, dass man da einfach sich auch an einen Tisch setzen will und versuchen will – wie das da genau aussieht, das wissen wir im Moment noch nicht – zu mehr Gemeinsamkeit zu kommen. So. Mit Blick eben auch auf 2017.“* (AK 9: 211–219)

Fachleute des BIBB und des Instituts zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB) – das an der HU Berlin angesiedelte Institut entwickelt im Auftrag der KMK gemeinsame Kompetenzstandards für die allgemeinbildenden Schulen – bekamen den Auftrag, zu überprüfen, ob *curricular Gemeinsamkeiten identifiziert oder gemeinsame Standards* gefunden werden können. So versuchte der AK DQR, die aus der DQR-Matrix stammenden strukturellen Schwierigkeit der Einordnung von Schulabschlüssen zu beseitigen und eine fachliche Begründung zu erhalten, wie Schulabschlüsse zukünftig kompetenzorientiert im Sinne des DQR zugeordnet werden könnten. Zudem sollte so ein kontinuierlicher Austausch zwischen beiden Seiten hergestellt werden, indem sie *einfach sich auch an einen Tisch setzen*. So soll *mehr Gemeinsamkeit* gefunden werden, um bis 2017 eine Einigung über die Zuordnung des Abiturs zu ermöglichen. Ob und welche Lösung schließlich gefunden wird, war zum Ende der empirischen Erhebung dieser Arbeit noch offen. Das vorliegende Material erlaubt allerdings, die Absichten und Erwartungen der Arbeitskreismitglieder zu rekonstruieren.

*„Wir denken nach wie vor, es gehört auf 5. Das werden die einen sagen. Die anderen werden sagen: Wir denken, das gehört auf 4. Also das wird nach wie vor ein Problem bleiben. [...] Wo ich auch mittlerweile meine Position – sagen wir mal – ein Stück weit revidiere, ist: Man darf natürlich auch nicht sagen, das, was am Ende einer – ich sag mal – gymnasialen Laufbahn steht, ist keine Kompetenz. Das ist auch nicht richtig. Aber im Sinne der Kategorien, wie sie im Qualifikationsrahmen verschlüsselt sind, als Fach auf der einen Seite, als Beruf auf der anderen Seite. Sowohl im einem als auch im anderen passt es nicht rein. Und das heißt, dieses grundlegende, strukturelle Problem haben wir nach wie vor.“ (AK 11: 358–371)*

Nach dem vorläufigen Ende der direkten Konfrontation infolge des Spitzengesprächs und des Austausches zwischen Fachleuten der Berufs- und Schulbildung revidierte das Mitglied des AK DQR seine inhaltliche Position bereits teilweise. Allerdings bleibt aus seiner Sicht das *grundlegende, strukturelle Problem* bestehen, da die politische Festlegung beider Seiten, wie gesehen, im Zweifel nicht durch Argumente zu erschüttern ist. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds wird sich deshalb der Streit 2017 zum Ende der gesetzten Frist wiederholen, ohne dass man eine einvernehmliche Lösung finden wird. Ein anderes Mitglied des AK DQR hofft dagegen, vor 2017 eine Einigung zu finden:

*„Und muss man sehen, wo das Abi am Ende landet. [...] Und dann werde ich schon ein bisschen vorfühlen, ob man da nicht statt drei Jahre darüber zu diskutieren, versucht ein konstruktives Vorgehen daraus zu machen, indem man dann eben noch offene Fragen der Weiterbildung und auch des*

*non-formalen Lernens dann verbindet und dann so ein Paket schnürt oder so.“ (AK 14: 225–233)*

Als Lösung für den Streit über die Zuordnung des Abiturs schlägt dieses Arbeitskreismitglied einen politischen Deal vor. Statt die Schulabschlüsse separat zu diskutieren, wird eine Paketlösung angedacht: Falls sich die KMK bereit erklären sollte, das Abitur dem Niveau 4 zuzuordnen, müsste die Berufsbildungsseite bei noch offenen Diskussionen von *Fragen der Weiterbildung und auch des non-formalen Lernens* nachgeben. Ein solches Vorgehen würde den bisherigen Modus des AK DQR ändern, Konflikte möglichst zu trennen. Allerdings hätte die Lösung den Reiz, die Zuordnungsdebatte schnell abzuschließen; und sie gäbe der KMK die Möglichkeit, ihr Gesicht zu wahren, da sie sich im Gegenzug für ihr Entgegenkommen als Förderer der Hochschulbildung und der non-formalen Bildung präsentieren könnte. Das könnte wichtig sein, denn das Arbeitskreismitglied erwartet, dass die KMK bei einer Einigung über die Zuordnung des Abiturs in jedem Fall angegriffen wird:

*„Wenn es dann wirklich zu einer Zuordnung kommt, dann kommen eher die Interessenverbände pointierter raus. Also dann wird es weniger ein Problem zwischen Wirtschaft und KMK geben, sondern die KMK hat dann das Problem, dass sie dann von Lehrerverbänden angegriffen werden könnte oder mit voller Zufriedenheit der Lehrerverbände von Wirtschaftsverbänden angegriffen wird. Das kann man sich dann aussuchen. Je nachdem, wo man dann landet.“ (AK 14: 821–825)*

Sollte die KMK gegenüber dem Berufsbildungsblock nachgeben und das Abitur auf Niveau 4 zuordnen, erwartet das Arbeitskreismitglied Angriffe von Seiten der Lehrerverbände, die darin eine Abwertung des Abiturs sehen werden. Der KMK würde vorgeworfen, die Interessen der Schulseite nicht erfolgreich zu vertreten. Falls sich die KMK gegenüber dem Berufsbildungsblock durchsetzt und das Abitur auf Niveau 5 zuordnet, würden die Unternehmensverbände und Gewerkschaften die KMK öffentlich angreifen und ihr einen unzeitgemäßen Elitismus vorwerfen. Aus dieser Perspektive könnte die Nichtzuordnung der Schulabschlüsse oder eine Paketlösung für die KMK eine akzeptable Lösung darstellen. Sollte es zu einer Zuordnung der Schulabschlüsse kommen, muss diese durch die 2013 gegründete Bund-Länder-Koordinierungsstelle offiziell anerkannt werden.

### **6.1.3 Gemeinsamer Beschluss und Bund-Länder-Koordinierungsstelle**

Mit dem Gemeinsamen Beschluss von BMBF, BMWi, KMK und WMK vom 1. Mai 2013 wurde der DQR in Deutschland offiziell eingeführt und der Hinweis auf das DQR-Niveau auf Zeugnissen und anderen Zertifikaten verwaltet.



tungsrechtlich ermöglicht, zugleich wurde die Bund-Länder-Koordinierungsstelle (B-L-KS) als koordinierendes Gremium für die Umsetzung geschaffen. Der Gemeinsame Beschluss stellt formal eine freiwillige Vereinbarung zwischen Bundes- und Länderministerien über die Errichtung einer Nationalen Koordinierungsstelle im Rahmen der Umsetzung der EQR-Empfehlung dar. Die MinisterialvertreterInnen verzichteten auf eine gesetzliche Regelung oder Rechtsverordnung und folgten damit dem Vorschlag des Rechtsgutachtens von Matthias Herdegen:

„Soweit die nationale Stelle sich auf reine Koordinierungsaufgaben im Sinne von Nr.6 Abs.2 der Empfehlung zum Europäischen Qualifikationsrahmen beschränkt und dabei keine Regelungen mit unmittelbarer Außenwirkung erlässt, bedarf es nicht notwendig einer Errichtungsgrundlage durch Gesetz (Staatsvertrag) oder Rechtsverordnung (gegebenenfalls in Verbindung mit einer Verwaltungsvereinbarung).“ (Herdegen 2009: 24)

Der Gemeinsame Beschluss ist knapp gehalten und besteht aus sechs Artikeln. Im ersten Artikel wird auf den EQR sowie das DQR-Handbuch verwiesen und betont, dass aus dem DQR keine Berechtigungen abzuleiten sind, die gültige Gesetze oder Verwaltungsvorschriften ersetzen. Im zweiten Artikel wird die Bescheinigung der Referenzniveaus in allen Bildungsbereichen den dort zuständigen Stellen aufgetragen. Bildungsinstitutionen in freier Trägerschaft und nicht öffentlichen Bildungseinrichtungen müssen die Zuordnung ihrer Qualifikationen zuvor durch die B-L-KS prüfen lassen. Im dritten Artikel wird die Zusammensetzung und Arbeitsweise der B-L-KS bestimmt: Die B-L-KS besteht aus sechs Mitgliedern, jeweils zwei VertreterInnen von KMK und BMBF sowie jeweils einer Vertreterin oder einem Vertreter von WMK und BMWi. Es sind jährlich zwei Sitzungen vorgesehen, die gemeinsam durch ein Mitglied seitens KMK und BMBF geleitet werden. Der AK DQR bleibt als Beratungsgremium der B-L-KS in seiner bisherigen Zusammensetzung bestehen. Im vierten Artikel wird erklärt, dass durch die B-L-KS keine besonderen Kosten entstehen und im fünften Artikel wird das Inkrafttreten zum 1. Mai 2013 bestimmt. Im abschließenden sechsten Artikel wird erklärt, dass der Gemeinsame Beschluss „in den nächsten Jahren auf andere Lernbereiche (nicht-formal, informell) ausgeweitet werden“ (KMK u. a. 2013: 3) soll.

In dem kurz darauf – Stand 1. August 2013 – veröffentlichten Handbuch zum Deutschen Qualifikationsrahmen wurden die bis dahin zugeordneten Qualifikationen veröffentlicht<sup>121</sup> und das Verfahren für die Zuordnung weiterer Quali-

121 Alle zugeordneten Qualifikationen werden auch im Bundesanzeiger (vgl. BMBF 2013; BMBF 2014a) sowie fortlaufend in einer Internetdatenbank (<http://www.dqr.de/2316.php>; Zugriff 06.11.2014) veröffentlicht.

kationen erläutert (vgl. B-L-KS 2013: 36 ff.): Es können sowohl einzelne Qualifikationen zugeordnet werden, als auch ganze Qualifikationstypen. Einen Zuordnungsantrag können Bildungsinstitutionen bei der für den jeweiligen Bildungsbereich zuständigen Stelle stellen. Dazu muss entsprechend einem im Handbuch enthaltenden Schema eine dokumentierte kompetenzorientierte Begründung entsprechend der DQR-Matrix abgegeben werden. Die zuständige Stelle überprüft die Angaben und gibt der B-L-KS die vorgeschlagene Niveauzuordnung zur Kenntnis. Die B-L-KS entscheidet dann unter Beteiligung des AK DQR über diesen Antrag. Nur falls jemand in der B-L-KS oder im AK DQR Widerspruch anmeldet, initiiert die B-L-KS eine ausführliche Auseinandersetzung über den Zuordnungsvorschlag der zuständigen Stelle: „Auf tretende Meinungsverschiedenheiten werden durch Konsultationen zwischen jeweils drei vom Bund und den Ländern benannten Beauftragten (Steuerungsgremium DQR) unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Beratungsgremiums AK DQR gütlich beigelegt.“ (B-L-KS 2013: 41)

*„Das Ziel ist, dass weiter im Konsens und durchaus auch in dem eingeführten Gremium Arbeitskreis diese Fragen diskutiert werden. Also zumal jetzt in einem Stadium, in dem über gewisse, durchaus essenzielle Punkte noch kein Konsens erzielt ist. Also, das soll durchaus in gleicher Weise so laufen wie bisher. Und dann wird sich absehbarer Weise irgendwas einstellen, wie ein Regelbetrieb. Also wenn alle wesentlichen Bildungsformate mal erfasst sind, dann wird das auf vielen Feldern so sein, wie jetzt im Prinzip schon, wenn Berufe neu geschaffen oder geordnet werden.“ (AK 7: 162–167)*

Die laufenden Diskussionen über die Zuordnung von Schulabschlüssen und beruflichen Fortbildungen wurden auch nach der Gründung der Bund-Länder-Koordinierungsstelle wie zuvor im AK DQR geführt. Für die Zukunft des AK DQR bedeutet der Gemeinsame Beschluss einen Schritt hin zur Etablierung eines Regelsystems und dass innerhalb dieses Regelsystems für den AK DQR dauerhaft eine Rolle vorgesehen ist. Mit der Konstruktion der B-L-KS wurde die ministerielle Letztverantwortung erneut bestätigt, da die übrigen Beteiligten nur beratend im AK DQR vertreten sind.

*„Also, als diese Entwürfe da waren, waren wir überhaupt nicht glücklich darüber. [...] Wir haben aber in dieser gemeinsamen Vereinbarung, das – wenn Sie sich den Text genau anlesen – so eine Brücke formuliert. Das heißt, dass diese nationale Koordinierungsstelle sich abstimmen muss, im Konsens, mit dem Arbeitskreis DQR. Im Arbeitskreis DQR sitzen die Sozialpartner drin.“ (AK 5: 330–340)*

Von Seiten der Sozialpartner wurde die Konstruktion der B-L-KS zunächst kritisch gesehen. Sie hätten eine rechtlich verbindlichere Lösung unter formaler

Beteiligung der Sozialpartner bevorzugt. In diesem Sinne interpretiert dieses Arbeitskreismitglied die Regelung, dass diese nationale Koordinierungsstelle sich abstimmen muss, im Konsens, mit dem Arbeitskreis DQR, als Verstetigung des bisherigen Konsensprinzips. Daraus wird ein weiterhin vorhandenes Vetorecht der Sozialpartner bei Zuordnungen aller Bildungsbereiche abgeleitet.

*„Für mich ganz persönlich ist es wichtig, dass wir mit der Bund-Länder-Koordinierungsstelle erstmal eine Plattform haben, wo wir das, was zugeordnet ist, konservieren. Speichern in Datenbank. Und da ist ganz klar, was da drin ist, ist zugeordnet und was da drin ist, ist auch gültig. [...] Im Grunde genommen auch ein intersystemischer Ansatz der Qualitätssicherung. Das, was zugeordnet ist, zu bewahren und zu beaufsichtigen in Anführungsstrichen. Beziehungsweise, den Fall haben wir aber noch nicht, dass wenn es dann Unstimmigkeiten gibt, was Zuordnungen angeht, dass es auf der Plattform dann auch gelöst wird.“ (AK 11: 612–622)*

Durch die B-L-KS wurden die getroffenen Zuordnungen offiziell dokumentiert: Das, was da drin ist, ist auch gültig. Durch die gegenseitige Anerkennung wurde aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds ein intersystemischer Ansatz der Qualitätssicherung etabliert, der kompetenzorientierte Mindeststandards garantieren soll. Perspektivisch könnten auch bereits vorgenommene Zuordnungen verändert werden, wenn sich deren Qualität maßgeblich verändern sollte. Unstimmigkeiten bei Zuordnungen sollen durch die B-L-KS gelöst werden. Wie das genau ablaufen würde, war allerdings unklar.

*„Also die nationale Koordinierungsstelle, die ja in diesem Jahr [2013] ja initiiert worden ist, hat/das ist wichtig, wie sie sich entwickelt und wie alle Akteure das verstehen. Da ist der, ich sag mal, das juris/die juristische Grundlage dafür lässt durchaus Interpretationsspielraum. Wichtig ist, [...] dass die nationale Koordinierungsstelle eine, ich nenn es mal, organisatorische, administrative Stelle ist. Die aber – und das geht über das Administrative hinaus – Qualitätssicherungsfunktion wahrnimmt in Bezug auf das Gesamtsystem DQR. [...] Deswegen ist die nationale Koordinierungsstelle wichtig. Die nationale Koordinierungsstelle ist aber nicht das letztliche Entscheidungsgremium für die Zuordnung. Sondern sollte es zu strittigen Fällen kommen, dann hat auch die nationale Koordinierungsstelle noch einmal eine Funktion. Die Entscheidungsinstanz sind die jeweils zuständigen Stellen.“ (AK 4: 144–156)*

Die sehr knappen Bestimmungen des Gemeinsamen Beschlusses lassen aus Sicht des Arbeitskreismitglieds durchaus Interpretationsspielraum. Erst in der künftigen Praxis wird sichtbar werden, wie sich die B-L-KS als nationale Koordinierungsstelle entwickelt und wie alle Akteure das verstehen. Auch dieses Ar-

beitskreismitglied betont die *Qualitätssicherungsfunktion*. Als *Entscheidungsinstanz* soll die B-L-KS dagegen nicht agieren, stattdessen wird eine starke Position der zuständigen Stellen gefordert. Die unterschiedlichen Bildungsbereiche verwalten die Zuordnungen nach diesem Verständnis autonom. Diese Regelungen der B-L-KS deutet ein anderes Arbeitskreismitglied als verpasste Chance:

*„Hätte ich mir persönlich gewünscht, wenn eine/wenn der politische Wille da ist, bildungsbereichsübergreifend einen DQR zu bilden, dass ich eine nationale Koordinierungsstelle nicht nach den alten Regelungen der Zuständigkeit eins zu eins abbilde, sondern dass das wirklich ein gemeinsames Gremium, nämlich eine nationale Koordinierungsstelle, ist, wo die Bereiche auch alle vertreten sind, aber nicht nach dem jetzigen Muster: Wenn was rein kommt, die Akte so und so, Beruf so und so, ist hier eine feste Verteilerstelle: Betrifft euch, betrifft euch. Sondern: Betrifft euch im Ganzen. Und dass sich dann die fünf, sechs Leute im Ganzen zusammensetzen müssen. Das heißt, diese Weichenstellung auf alte Bildungsbereichsmuster, die hätte ich gerne überwunden gesehen. Hätte eine Chance gesehen/ einen Anlass, zu sagen: Ja, wir wollen eine nationale Koordinierungsstelle, die für die Bildung im ganzen Land und jeder auch für den anderen mit verantwortlich ist. Das wäre für mich die attraktivere Lösung gewesen.“ (AK 8: 947–957)*

Dieses Arbeitskreismitglied wertet die B-L-KS als reine *Verteilerstelle* ab, mit der eine *Weichenstellung auf alte Bildungsbereichsmuster* vorgenommen wurde. Indem die Entscheidungen durch die zuständigen Stellen jedes Bildungsbereichs getroffen werden, entsteht keine Situation in der *jeder auch für den anderen mit verantwortlich ist*. Die Versäulung des deutschen Bildungssystems wird auf diese Weise nicht überwunden, sondern die Säulen haben nur einen gemeinsamen Berührungspunkt erhalten. Das Weiterleiten der Entscheidungen in die jeweiligen Bildungsbereiche ist darüber hinaus nur bei formalen Qualifikationen einfach möglich, denn für die Schul- und Hochschulbildung regeln Landesgesetze die Abschlüsse und für die Berufsbildung benennen BBiG und HwO die zuständigen Stellen. Bei non-formalen und informellen Qualifikationen ist dagegen unklar, welche Stelle zuständig sein soll.

*„Das ist noch nicht klar. Bisher haben wir ja eigentlich die Formulierung so gehalten, dass es der jeweilige Ordnungsmittelgeber ist – so heißt das in der Sprache –, der Einstufungen vornimmt. Das heißt die, die die Qualifikation/die die Hoheit über die Qualifikationen haben, von denen müsste zunächst mal der Einordnungsvorschlag kommen. Dieser müsste dann der Koordinierungsstelle gemeldet werden und diese würde veröffentlichen. Und*

*wenn es dann Proteste gäbe von einer Seite: Was habt ihr da für Quatsch eingeordnet? Dann müsste ein Revisionsprozess einsetzen. So die Idee. Wer jetzt Ordnungsmittelgeber im Rahmen der Weiterbildung ist, darüber gibt es unterschiedliche Auffassungen. Wer das auch sein kann. Es können zum Beispiel Verbände sein: Vielleicht der DVV, vielleicht der Rat der Weiterbildung. Es können aber auch Stellen sein, die sich mit Qualitätssicherungssystemen im Weiterbildungsbereich beschäftigen. Es gibt ja verschiedene Agenturen, die dort aktiv sind. Eventuell könnten die solche Stellen sein. Vielleicht könnte es das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung sein. [...] Ist noch nicht endgültig ausdiskutiert.“ (AK 13: 475–486)*

Dass die Zuständigkeit im Bereich der non-formalen Weiterbildung *noch nicht endgültig ausdiskutiert* wurde, bestätigt erneut die Nachrangigkeit dieses Themenkomplexes im DQR-Prozess. Dass eine Institution innerhalb des Bildungsbereichs zur zuständigen Stelle aufgewertet werden könnte, verweist auf mögliche strukturelle Auswirkungen des DQR-Prozesses im Weiterbildungsbereich, was in den formalen Bildungsbereichen nicht erwartet wird (vgl. Kapitel 6.1.5 und 7).

#### **6.1.4 Nachlassendes Interesse im Bundestag**

Da der EQR als europäische Empfehlung verabschiedet und in Deutschland bei der formal freiwilligen Umsetzung auf eine gesetzliche Grundlage verzichtet wurde, musste die deutsche Legislative nicht zwingend am DQR-Prozess beteiligt werden; der DQR musste im Bundestag nicht mehrheitlich beschlossen werden. Trotzdem gab es schon vor Gründung des AK DQR eine und während der technischen Phase zwei weitere Anhörungen des zuständigen Bundestagsausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (AfBFT) sowie eine Reihe parlamentarischer Anfragen zum Thema (vgl. Kapitel 5.3.2).

Während des politischen Prozesses der Zuordnung seit der Verabschiedung der DQR im März 2011 durch den AK DQR hat die parlamentarische Beschäftigung mit dem Thema nachgelassen. Es gab keine weitere Anhörung im AfBFT und die parlamentarische Anfrage beziehungsweise die Anträge bezogen sich fast ausschließlich auf den Abiturstreit Ende 2011/Anfang 2012.

| Datum<br>Jahr/Monat/Tag |    |    | Format            | Initiator             | Titel   |
|-------------------------|----|----|-------------------|-----------------------|---|
| 2011                    | 11 | 25 | Anfrage           | Die Linke             | Durchlässigkeit des Bildungssystems – Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung im Deutschen Qualifikationsrahmen |
| 2011                    | 11 | 29 | Antrag abgelehnt  | SPD                   | Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur sichern   |
| 2012                    | 01 | 18 | Antrag abgelehnt  | Bündnis 90/Die Grünen | Deutschen Qualifikationsrahmen zum Erfolg führen – Gleichwertigkeit von Abitur und Berufsabschlüssen sicherstellen            |
| 2012                    | 01 | 24 | Antrag angenommen | CDU/CSU, FDP          | Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur gewährleisten   |

**Abb. 27:** Parlamentarische Befassung mit dem DQR März 2011 bis Dezember 2014 vgl. Tabelle 23.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke bezog sich direkt auf den Zuordnungsvorschlag der KMK aus dem Oktober 2011. Die Partei lehnt darin ab, das Abitur einem höheren Niveau zuzuordnen als die Berufsausbildung. In ihrer Antwort sprach sich die Bundesregierung ebenfalls für eine gleichwertige Einordnung des Abiturs und der Berufsausbildung aus. Eine Frage der Kleinen Anfrage nach der geplanten Beteiligung des Bundestags am weiteren DQR-Prozess beantwortete die Bundesregierung lapidar mit dem Verweis auf noch ausstehende Entscheidungen: „Hier gilt es, die weiteren Beratungen abzuwarten.“ (Bundesregierung 2011: 4)

*„Also zu diesem Thema hier [DQR] finde ich/empfinde ich kein demokratisches Manko, weil die darin enthaltenen Beispiele alle auf gesetzlichen Regelungen beruhen. Also das heißt, die eigentliche Wertigkeit entsteht ja durch etwas, was selbst reguliert ist. Die duale Berufsausbildung ist reguliert. Da gibt es das Berufsbildungsgesetz. Es/Hochschulrecht ist reguliert. Da haben wir ganz viel. Die Niveaus sind gesichert dadurch. Und alle rahmengebenden, alle Leitplanken, alle Beispiele sind reguliert. Also da ist ja keine demokratische Lücke. Und das, was jetzt gemacht worden ist, ist ja die dementsprechende, ausführende Verwaltung: Macht aus dem, was sie reguliert, umzusetzen hat, sozusagen eine Reihenfolge. Die ja aber eher schlüssig ist im Konsens. Deswegen kann ich da jetzt in dem Sinne keine Lücke erkennen.“ (AK 14: 929–937)*

Die Interviewfrage, ob die fehlende parlamentarische Debatte des DQR gewissermaßen eine demokratische Legitimationslücke bedeute, verneint dieses Arbeitskreismitglied entschieden. Die Zuordnung von Qualifikationen zum DQR

wird als *ausführende Verwaltung* bezeichnet und so wiederum als technisches Vorgehen ohne politische Bedeutung dargestellt. Da alle Qualifikationen *auf gesetzlichen Regelungen beruhen* und keine Rechte im Bildungs- oder Tariftsystem aus dem DQR abgeleitet werden können, gebe es *keine demokratische Lücke*. Die Parlamente haben die gesetzlichen Grundlagen für die existierenden formalen Qualifikationen erlassen, womit sie aus Sicht des Arbeitskreismitglieds auch den DQR ausreichend legitimierten.

Zwischen November 2011 und Januar 2012 brachten die Fraktion der SPD, die Fraktion der Partei Bündnis 90/Die Grünen sowie gemeinsam die Fraktionen der Parteien CDU/CSU und FDP Anträge in den Bundestag ein, die übereinstimmend forderten, die Berufsbildung gleichberechtigt zuzuordnen, womit eine Zuordnung des Abiturs auf das Niveau 4 gemeint war. Die Anträge ähneln sich in ihrer Argumentation. Es wird jeweils auf die hohe Qualität des deutschen Berufsbildungssystems Bezug genommen und eine Gefährdung der politisch gewünschten größeren Durchlässigkeit vom Berufsbildungsbereich in den Hochschulbildungsbereich konstatiert. Die europäische Gleichwertigkeit der Hochschulzugangsberechtigungen wird auf dem Niveau 4 gesehen. Deshalb solle der Bundestag die Bundesregierung auffordern, eine konsensuale Lösung im Sinne der gleichwertigen Zuordnung auf Niveau 4 anzustreben oder andernfalls keine Zuordnung der Schulabschlüsse vorzunehmen. Nach vorheriger Beratung im AfBFT wurde der Antrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP am 26. Januar 2012 vom Deutschen Bundestags angenommen und die anderen beiden Anträge abgelehnt (vgl. Deutscher Bundestag 2012: 18629; Fraktion Bündnis 90/Die Grünen 2012; Fraktion SPD 2011; Fraktionen CDU/CSU, FDP 2012).

Alle im Bundestag vertretenen Parteien unterstützten in ihren Anfragen und Anträgen die Position des Berufsbildungsblocks. Die übereinstimmende Argumentation und die zeitliche Parallelität zur Eskalation des Abiturstreits legen die Vermutung nahe, dass die parlamentarischen Initiativen entweder direkt durch die Sozialpartner initiiert wurden – oder dass die Verflechtungen zwischen deren Organisationen und den Bundestagsfraktionen so eng sind, dass diese von sich aus unterstützend tätig wurden. Da die Entschließung des Bundestags keine rechtlich bindende Auswirkung hatte, sollte so vor allem externer Druck während des Abiturstreits aufgebaut werden. Seit dem Januar 2012 spielt der DQR als Thema im Bundestag keine Rolle mehr. Soweit rekonstruierbar, haben die Mitglieder des AK DQR nur während des eskalierenden Abiturstreits den Kontakt zum Parlament gesucht.

### 6.1.5 Rückkopplung mit der europäischen Ebene

*„Natürlich müssen wir national unsere Hausaufgaben erstmal machen, deswegen beschäftigt uns das D [von DQR] so intensiv. Aber das E [von EQR] ist das, was das Ganze angestoßen hat und wo wir letztendlich darlegen müssen, ob unsere Ideen auch auf europäischer Ebene funktionieren werden.“ (AK 4: 552–555)*

Der DQR wurde zwar fast ausschließlich mit Bezug auf nationale Fragestellungen entwickelt und diskutiert, allerdings war die Anbindung an den europäischen Kopenhagen-Prozess immer gegeben. Auf europäischer Ebene wurden aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *Hausaufgaben* verteilt, die jeweils national erledigt werden mussten, bevor später kontrolliert wurde, ob die zuhause entwickelten *Ideen auch auf europäischer Ebene funktionieren*. In dieser Schulmetapher wird der Rechtfertigungsdiskurs des AK DQR sichtbar, der sich auf einen externen europäischen Impuls beruft (vgl. Kapitel 4.1). Außerdem verweist diese Darstellung auf eine zeitliche Strukturierung. Während der Entwicklung der nationalen Qualifikationsrahmen in den europäischen Ländern gab es nur einen lockeren Informationsaustausch auf unterschiedlichen Ebenen. Erst am Ende der nationalen Erarbeitung wurde die Verbindung der NQR mit dem EQR und über diesen zwischen den verschiedenen NQR durch eine einmalige sogenannte Referenzierung jedes NQR auf europäischer Ebene vorgenommen.

*„Also zur Umsetzung des EQR wurde ja, das genaue Jahr weiß ich jetzt gar nicht mehr, aber letztendlich nach Verabschiedung der Empfehlung zur Umsetzung des EQR in Europa, wurde dann diese sogenannte EQF Advisory Group eingerichtet. Und das ist letztendlich, wie der Name ja auch schon sagt, ein beratendes Gremium, was diesen Umsetzungsprozess begleitet. Sinn und Zweck ist, aus meiner Sicht, sehr stark auch das gegenseitige Vertrauen. Denn dieser Umsetzungsprozess, das können Sie auch nachlesen in den entsprechenden Dokumenten, basiert auf diesem sogenannten Mutual Trust. Also gegenseitiges Vertrauen. Da ist natürlich diese Advisory Group ein ganz wichtiges Gremium. Also da berät man im Prinzip alles so rundherum um die Umsetzung des EQR. Da wird ja auch verfolgt, was die einzelnen Länder machen. [...] Es gibt auch schonmal so Zwischenreports. Dann wird man gebeten: Stellt doch mal den aktuellen Stand, wie er sich gerade in eurem Land darstellt, in der Gruppe vor. Sodass diese EQF Advisory Group halt eine sehr starke Monitoring-Funktion auch einfach hat. [...] Natürlich sind Zuordnungen, die man zu einem nationalen Qualifikationsrahmen vornimmt, Sache der einzelnen Mitgliedstaaten.“ (AK 9: 87–101)*

Die EQF Advisory Group wurde im November 2007 gegründet. Sie besteht aus VertreterInnen der 28 EU-Mitgliedsstaaten, von acht Nicht-EU-Mitgliedstaaten



sowie zwölf weiteren Organisationen, wozu auch die europäischen Unternehmensverbände und der europäische Gewerkschaftsdachverband zählen (vgl. Kapitel 3.8.1). Als *beratendes Gremium* konnte die EQF Advisory Group die nationalen Zuordnungen nicht direkt beeinflussen. Vielmehr sollten alle Beteiligten informiert werden und die jeweils national Verantwortlichen konnten durch die Bitte nach *Zwischenreports* unter Erklärungsdruck gesetzt werden. Die aus Sicht des Arbeitskreismitglieds trotzdem *sehr starke Monitoring-Funktion* resultierte aus der Selbstverpflichtung der Beteiligten.

*„Also da wurden schon immer wieder Verbindungen zu der europäischen Ebene geschaffen. Und es wurde natürlich auch regelmäßig berichtet, was passiert jetzt in Brüssel. Abgesehen von dem Druck, der dann irgendwann aufgebaut wurde: Wir müssen jetzt selber doch berichten. Wir müssen jetzt was vorlegen.“ (AK 6: 674–677)*

Die EQF Advisory Group sollte den Informationsfluss in beide Richtungen gewährleisten: Der AK DQR wurde regelmäßig darüber informiert, was auf europäischer Ebene beziehungsweise in den anderen Ländern passierte. Gleichzeitig flossen Informationen aus dem AK DQR in die anderen Länder.<sup>122</sup> Mit Verweis auf die Verpflichtung, den DQR zu einem bestimmten Zeitpunkt zu referenzieren – also einen Bericht über den Aufbau des DQR und die Zuordnungen in der EQF Advisory Group zu präsentieren –, baute die Leitung im AK DQR *Druck* auf: Wer die politischen Verhandlungen über die Zuordnungen scheitern ließe, wäre dafür verantwortlich, dass Deutschland seiner Selbstverpflichtung gegenüber den europäischen Partnern nicht nachkommen könnte.

Der Referenzierungsprozess auf europäischer Ebene verlief analog zum geplanten Regelbetrieb der deutschen Bund-Länder-Koordinierungsstelle: Die jeweils zuständigen Stellen, Behörden oder Gremien ordnen nach ihrem eigenen Ermessen die Qualifikationen ihres Bildungssystems zu. Diese Zuordnungen werden den übrigen VertreterInnen vorgelegt und gelten als akzeptiert, solange es keinen Widerspruch gibt (vgl. Gummersbach-Majoroh 2012: 42 f.). Die deutsche Seite hat diesen Referenzierungsprozess 2012 durchlaufen, nachdem der Abiturstreit vorläufig beigelegt und die ersten Blockzuordnungen erfolgt waren:

*„Im Dezember 2012 hat Deutschland, vertreten durch das BMBF und die KMK, den Bericht zur Referenzierung des DQR zum EQR vor der ‚EQF Advi-*

<sup>122</sup> Eine Vertreterin des BMBF und ein Vertreter der KMK vertraten Deutschland respektive den AK DQR in der EQF Advisory Group. Die Sozialpartner entsandten keine VertreterInnen, hier griff die alleinige staatliche Verantwortung. Dem Referenzierungsprozess wurde scheinbar keine hohe Bedeutung beigemessen, da die Vorsitzenden des AK DQR sich nicht persönlich damit befassten.

sory Group' der Europäischen Kommission erfolgreich präsentiert und damit zur Herstellung von Transparenz und wechselseitigem Vertrauen beigetragen.“ (B-L-KS 2013: 11; im Original teilweise kursiv)

Die VertreterInnen von BMBF und KMK verfassten gemeinsam mit dem DQR-Büro einen umfangreichen Bericht, der das deutsche Bildungssystem und den DQR-Prozess darstellt sowie systematisch über die Umsetzung der EQR-Empfehlung in Deutschland Rechenschaft ablegt.<sup>123</sup> Der Bericht ist auf den 8. Mai 2012 datiert und wurde im Dezember in der EQF Advisory Group präsentiert. Die Gleichwertigkeitsbeschlüsse auf den Niveaus 6 und 7 lösten keinen Protest aus, sodass die Referenzierung als abgeschlossen gilt und die DQR-Niveaus seitdem direkt mit den EQR-Niveaus und darüber indirekt mit den Niveaus der übrigen referenzierten NQR gekoppelt sind. Die Zuordnung von beruflichen, nichtakademischen Qualifikationen auf den sonst nur von Hochschulabschlüs-

---

123 Insbesondere das Kapitel 4 des Referenzierungsberichts ist als Rechenschaftsbericht angelegt, denn dort werden die folgenden zehn Referenzierungskriterien, die die EQF Advisory Group beschlossen hatte, in jeweils einem Unterkapitel abgearbeitet (vgl. BMBF/KMK 2013: 66 ff.):

1. The procedures for inclusion of qualifications in the national qualifications framework or for describing the place of qualifications in the national qualification system are transparent.
2. There is a clear and demonstrable link between the qualifications levels in the national qualifications framework or system and the level descriptors of the European Qualifications Framework.
3. The national qualifications framework or system and its qualifications are based on the principle and objective of learning outcomes and linked to arrangements for validation of non-formal and informal learning and, where these exist, to credit systems.
4. The procedures for inclusion of qualifications in the national qualifications framework or for describing the place of qualifications in the national qualification system are transparent.
5. The national quality assurance system(s) for education and training refer(s) to the national qualifications framework or system and are consistent with the relevant European principles and guide-lines (as indicated in annex 3 of the Recommendation).
6. The referencing process shall include the stated agreement of the relevant quality assurance bodies.
7. The referencing process shall involve international experts.
8. The competent national body or bodies shall certify the referencing of the national qualifications framework or system with the EQF. One comprehensive report, setting out the referencing and the evidence supporting it shall be published by the competent national bodies, including the National Coordination Point, and shall address separately each of the criteria.
9. The official EQF platform shall maintain a public listing of member states that have confirmed that they have completed the referencing process, including links to completed referencing reports.
10. Following the referencing process, and in line with the timelines set in the Recommendation, all new qualification certificates, diplomas and Europass documents issued by the competent authorities contain a clear reference, by way of national qualifications systems, to the appropriate European Qualifications Framework level.

sen besetzten Niveaus wurde von den anderen europäischen Akteuren akzeptiert. Es wurde nicht nur keine Kritik an diesem Vorgehen geäußert, vielmehr dienten in der Darstellung der Arbeitskreismitglieder die deutschen Entscheidungen und Methode als Orientierungspunkt in der europäischen Diskussion.<sup>124</sup>

*„Und da ist/haben wir das auch sehr schön rausgearbeitet, in diesem Referenzierungsbericht, warum Deutschland einen anderen Weg beschritten hat. Und das wurde sehr begrüßt in dieser EQF Advisory Group.“ (AK 5: 363–364)*

In der Wahrnehmung dieses Arbeitskreismitglieds wurde auf europäischer Ebene nicht nur akzeptiert, sondern *sehr begrüßt*, dass *Deutschland einen anderen Weg beschritten hat*. Das Interesse an den deutschen Besonderheiten im EQR-Prozess war nach übereinstimmender Aussage aller Interviewten sehr groß, besonders an der Einbindung der Stakeholder im AK DQR während der Entwicklung, an der auf einem anderen Kompetenzbegriff basierende Matrix sowie an der Zuordnung beruflicher Qualifikationen zu den Niveaus 6 und 7.

*„Weil wir natürlich auch immer herausgestellt haben, dass die relevanten Stakeholder hier von Anfang an dabei waren. Das fanden alle immer total spannend. Und das wurde auch sehr positiv gewürdigt. Und dann haben die gesagt: Ja, wie habt ihr das denn gemacht? Und ist das denn überhaupt möglich? Und: Oah, das muss total schwierig sein. Und dann haben wir gesagt: Ja, sicher ist das schwierig. Und es dauert dann eben auch ein paar Jahre.“ (AK 9: 543–547)*

Die Einbindung der *relevanten Stakeholder* von Anfang an traf auf bewunderndes und auch ungläubiges Interesse der VertreterInnen der anderen Länder in der EQF Advisory Group, denn das deutsche Vorgehen basierte auf dem im internationalen Vergleich ungewöhnlich stark ausgeprägten sozialpartnerschaftlichen Korporatismus. Im AK DQR wurden verschiedene bereits existierende Gremien zusammengeführt, wobei die besonders ausgeprägte Kooperation zwischen Ministerien und Sozialpartnern im Berufsbildungsbereich als Muster diente. Hinsichtlich dieser ausgeprägten Beteiligung auf freiwilliger Basis ähnelt das deutsche Vorgehen dem europäischen Vorgehen im Kopenhagen-Prozess, der auf der Offenen Methode der Koordinierung beruht (vgl. Kapitel 3.8).

124 Das EQR-Evaluationsteam bestätigt auf Grundlage von Interviews mit Mitgliedern der EQF Advisory Group diese Einschätzung: „The German referencing report, presented in December 2012, was praised for the clarity and transparency of its methodology.“ (Devaux u. a. 2013:20)

Schon 2010 während der Anhörung im AfBFT wurde der Anspruch sichtbar, mit dem DQR im europäischen Kontext „ein Vorzeigemodell aufzubauen“ (AfBFT 2010b: 10), wie der DGB-Vertreter Hermann Nehls es ausdrückte, und zwei Jahre später forderte er eine am DQR orientierte „Neuausrichtung des EQR“ (Nehls 2012: 27).<sup>125</sup>

*„Also meine Wahrnehmung ist schon, dass in den Berichten auch der Kommission, die ja dann da hinterher auch nochmal versucht zusammenzufassen, was da eben besprochen wurde. Dass das schon so ist, dass man sagt, man hat mit großer Aufmerksamkeit wahrgenommen, wie Deutschland versucht hat, das zu interpretieren. Man empfindet es durchaus auch als hilfreich. Man hat da ja nicht abgestimmt, aber einzelne Staatenvertreter haben dann schon gesagt: Ja, das ist durchaus eine Weiterentwicklung, die sie auch positiv sehen. Man hat auch, glaube ich, sehr positiv gesehen, dass eben Deutschland nicht den Weg gegangen ist, den manch andere dann doch gegangen sind. Jetzt wieder separiert haben. Und zwar die Stufen bis 8 besetzt, aber sozusagen in B, beruflich, und H, hochschulisch, unterteilt haben. Sondern wir schon durchgängig sagen: Das ist ein System. Und dabei ist, ja wie soll ich sagen, mit Aufmerksamkeit wahrgenommen worden, dass wir die berufliche Bildung doch sehr, wie sagt man, angemessen, sehr positiv eingeordnet haben. Das weiß ich nicht, ob das nun alle gut finden. Aber das ist ja sehr deutlich registriert worden.“ (AK 3: 679–689)*

Dass die deutsche Berufsbildung *sehr positiv eingeordnet* wurde, haben die VertreterInnen der übrigen Länder und der Kommission nach Wahrnehmung dieses Arbeitskreismitglieds *sehr deutlich registriert*. Die Anerkennung für den DQR stellt sich in dieser Wahrnehmung allerdings etwas zwiespältig dar. Mehrere einschränkende Formulierungen – wie *man empfindet es durchaus auch als hilfreich* und *das ist durchaus eine Weiterentwicklung* – verweisen darauf, dass das Arbeitskreismitglied Zweifel hat, ob es nicht doch eine schweigende Missbilligung des DQR geben könnte, da sich nur *einzelne Staatenvertreter* positiv geäußert haben. Die widerspruchslose Akzeptanz des DQR in der EQF Advisory Group wurde möglicherweise durch die allgemeine politische deutsche Hegemonie in Europa begünstigt und war nicht allein auf inhaltliche Überzeugung zurückzuführen.

---

125 In international vergleichenden Untersuchungen und im EQR-Prozess werden üblicherweise die verschiedenen in Großbritannien entwickelten Qualifikationsrahmen als Orientierung und Maßstab für neuentwickelte NQR genutzt (vgl. Allais 2010; Raffe 2012; Young 2009). Auch im DQR-Prozess zeigt sich diese Orientierung anhand einer Expertise des BIBB, in der die Qualifikationsrahmen in England, Schottland und Irland analysiert werden (vgl. Hanf 2010).

*„Und ich hätte mir schon vorgestellt oder gewünscht, dass wir stärker diesen europäischen Prozess uns anschauen. Muss allerdings einschränkend zugeben: So wie wir natürlich nach anderen immer versucht haben, mal zu gucken, haben die auch nach uns geguckt. Und da kann man sich wieder vorstellen, in diesem Konzert spielen natürlich Staaten wie Deutschland und Frankreich eine andere Rolle als – ich will! – eben andere, um jetzt keinen zu diskriminieren. Und von daher war es immer so, wenn wir/Wir haben ja andere eingeladen. Wir haben ja verschiedene andere Mitgliedsstaaten auch im Arbeitskreis dann gehabt, die es vorgestellt haben. Aber in der Regel war es immer ein bisschen so, die haben gesagt: Ja, wir wollten eigentlich gerne auch wissen, wie die großen Staaten nun zuordnen, damit wir uns da auch ein bisschen orientieren können.“ (AK 3: 652–660)*

Die Fokussierung auf die nationale Debatte und die Gleichwertigkeit der Berufsbildung gegenüber dem Hochschul- und allgemeinbildenden Schulbildungsbereich hat dazu geführt, dass der *europäische Prozess* wenig Berücksichtigung im AK DQR fand. Zudem spielen im europäischen *Konzert* nicht alle Staaten die gleiche Rolle. Die großen Staaten haben aufgrund ihrer ökonomischen und demographischen Potenz ein stärkeres politisches Gewicht innerhalb der EU als die kleinen Staaten. Deutschland und Frankreich nehmen in der EU eine besondere Stellung ein. Sie bilden gewissermaßen das Kerneuropa, da die bilaterale Verflechtung in vielen Bereichen besonders weit fortgeschritten ist, und sie vertreten paradoxerweise zugleich zwei konkurrierende politisch-ökonomische Perspektiven für Europa: Mit der Weltwirtschaftskrise 2008 konnte die deutsche Regierung ihren auf Außenhandel und finanzpolitische Austerität ausgerichteten Kurs gegenüber dem auf schuldenfinanzierten Binnenwachstum basierenden französischen Kurs in der EU weitestgehend durchsetzen. Die damit einhergehende tiefe Krise in den meisten europäischen Ländern und die gleichzeitige positive ökonomische Entwicklung in Deutschland führten zu einer weit über das wirtschaftspolitische Feld hinausgehenden deutschen Hegemonie in Europa – das deutsche Modell gilt insgesamt als nachahmenswertes Vorbild. Diese Entwicklung bemerkten auch die Mitglieder des AK DQR: Mehrfach waren Fachleuten aus dem Ausland eingeladen, um im AK DQR über den Arbeitsstand in anderen Ländern zu informieren. Dabei stellte sich heraus, dass diese Fachleute viel stärker daran interessiert waren, zu erfahren, welche Zuordnungen Deutschland treffen wird, damit sie sich *da auch ein bisschen orientieren können*.

Das Einladen von Fachleuten in den AK DQR macht deutlich, dass der Austausch zwischen dem AK DQR und den Akteuren der anderen am EQR-Prozess beteiligten Ländern nicht nur über die EQF Advisory Group lief. Bei zehn Expertenworkshops und sogenannten Peer Learning Activities tauschten sich deut-

sche und ausländische Akteure zwischen 2009 und 2013 über die jeweiligen nationalen Debatten und Lösungsansätze aus.<sup>126</sup> Außerdem wurden vier BeraterInnen aus anderen EU-Staaten in die Erstellung des Referenzierungsberichts einbezogen, um die Nachvollziehbarkeit für ausländische LeserInnen sicherzustellen (vgl. BMBF/KMK 2013: 178f.). Der Effekt dieses internationalen Austauschs wird von den Interviewten sehr unterschiedlich eingeschätzt.

*„Wir hatten vor einem guten Jahr [2012] mal einen Expertenworkshop in der KMK, wo wir Nachbarn eingeladen haben. Österreicher, Schweizer, Norwe/Dänen und Briten und Niederländer, glaube ich, um über das Problem zu sprechen: Wie bildet man in einem Dokument diese Vielzahl von Qualifikationen ab? Und wir haben eben unser Y-Modell vorgestellt, für die Stufen 6, 7, 8. Und die/Und keiner der anderen, kein Ländervertreter, konnte ein besseres Modell vorstellen. Alle haben sich irgendwie/Die Schweizer haben tatsächlich oder hatten damals, ich glaube nicht, dass es sich geändert hat, getrennte: Die haben eins für die berufliche Bildung und einen für die Hochschulbildung und einen für die Schulbildung. Die Dänen haben gesagt: Bei uns hört der auf Stufe 6 einfach auf der Qualifikationsrahmen. Weiter gehen wir noch nicht. Die Briten haben gesagt: Ja, Wales macht es anders als England und Nordirland anders alsowieso als Schottland und so. Wir haben/Schottland hat/list das einzige, was/das einen umfassenden/der einzige Landesteil, der einen ganz umfassenden Qualifikationsrahmen hat. Die anderen machen es anders. Also die haben auch nicht für das ganze Land einen. Und so weiter und so weiter. Als wir uns das anhörten, waren wir/relativierte sich unser Unbehagen über unsere eigenen Probleme, die wir haben.“ (AK 12: 338–350)*

Durch den internationalen Austausch *relativierte sich* das Unbehagen, dass im AK DQR bezüglich der politischen Kompromisse herrschte, die zu Brüchen in der wissenschaftlichen Logik geführt hatten. Das Arbeitskreismitglied stellte bei einem internationalen Expertenworkshop fest, dass *keiner der anderen, kein Ländervertreter, ein besseres Modell vorstellen konnte*. Die Erkenntnis, dass weder die VertreterInnen von Bildungssystemen mit einem ähnlich bedeutsamen Berufsbildungsbereich noch die VertreterInnen aus Großbritannien mit langer Erfahrung mit Qualifikationsrahmen substanzielle Verbesserungen im Vergleich zur gefundenen Lösung des AK DQR vorschlagen konnten, führte zu Zufriedenheit und Erleichterung der AK DQR-Mitglieder. Gegenüber einer sol-

126 Eine Liste der Veranstaltungen 2009–2012 findet sich im Referenzierungsbericht (vgl. BMBF/KMK 2013: 229). Außerdem fand nach dessen Erscheinen am 10.10.2013 ein weiterer internationaler Workshop statt.

chen positiven atmosphärischen Wirkung betont ein anderes Arbeitskreismitglied die fehlende inhaltliche Bedeutung für die Diskussionen im AK DQR:

*„Der Austausch mit den europäischen Partnern, also beispielsweise durch so Fachkonferenzen. Also ich hab das nie für ergiebig empfunden, eher als Pflichtübung. Eher als Pflichtübung jetzt mehr fürs politische Steuerungssystem/ist ja wichtig, dass man dann sagt: Ja, wir haben uns mit den Österreichern, mit den Schweden und so weiter. Und selbstverständlich wollen wir wissen, ob die Franzosen nun bildungsbereichsüber/ auch einen bildungsbereichsübergreifenden nationalen Qualifikationsrahmen haben oder nicht.“ (AK 8: 501–506)*

Aus dieser Sicht wurde der internationale Austausch nur organisiert, um die politischen Vorgaben eines EU-Prozesses zu erfüllen. Es war eine *Pflichtübung*, die das Arbeitskreismitglied *nie für ergiebig empfunden* hat. Die Informationen aus anderen Ländern wie Österreich, Schweden und Frankreich seien eigentlich unwichtig gewesen, da die Diskussion im AK DQR sich maßgeblich mit den nationalen Themen beschäftigte. Für die politische Durchsetzung des deutschen Anspruchs, mit dem DQR eine Verbesserung des EQR geschaffen zu haben, bot der internationale Austausch dagegen aus einer anderen Sicht Chancen:

*„Und wir haben auch viele Veranstaltungen jetzt gehabt mit Leuten aus dem Ausland hier. Und wir sind ja auch ganz oft auf Konferenzen in anderen Ländern, wo wir eben genau diese Frage Durchlässigkeit und Stellenwert beruflicher Bildung auch da entsprechend positioniert haben. Und, ich denke, da hat es/da ist jetzt eine Umdenke auch eingetreten. Das ist gerade in Ländern, die auch ein gutes Berufsbildungssystem haben, auch sich jetzt durchgesetzt hat, so ein Verständnis: Wir dürfen nicht verkürzt nur den EQF anwenden, wenn wir nationale Qualifikationsrahmen entwickeln.“ (AK 5: 364–370)*

Dieses Arbeitskreismitglied sieht den Sinn des internationalen Austauschs darin, dass die Mitglieder des AK DQR auf Veranstaltungen im In- und Ausland für eine gleichwertige Zuordnung beruflicher Qualifikationen neben Hochschulabschlüssen im Sinne des DQR werben konnten. Für die Akzeptanz des DQR war es wichtig, *gerade in Ländern, die auch ein gutes Berufsbildungssystem haben*, Unterstützung zu finden. Die Einschätzung, dass dort tatsächlich *eine Umdenke eingetreten* sei, wird durch die Initiierung des Ländernetzwerktreffens Deutschland-Liechtenstein-Österreich-Schweiz im Frühjahr 2012 belegt:

*„Ziel ist es, sich zu verschiedenen Aspekten der Entwicklung nationaler Qualifikationsrahmen auszutauschen. Außerdem ist die Frage von Interesse,*

wie sich Länder mit vergleichbaren Bildungssystemen – insbesondere die (duale) Berufsausbildung betreffend – adäquat und auch hinsichtlich ihrer besonderen Leistungsfähigkeit in der EQR-Systematik verorten und abbilden.“ (BMBF/KMK 2013: 180)

Welche Bedeutung eine solche Vernetzung künftig gewinnen kann, hängt von den damit verknüpften politischen Zielen ab. Aus dem vorliegenden Material lassen sich keine weitergehenden Ziele – beispielsweise Konversion der Berufsbildungssysteme – erkennen. Es scheint, im Sinne eines internationalen Raumes der Vorbereitung, ein informeller Austausch stattzufinden, bei dem Positionen abgestimmt und bei dem gemeinsame Strategien auf europäischer Ebene geplant werden können.

Neben der EQF Advisory Group und den verschiedenen internationalen Veranstaltungen gab es während des ganzen DQR-Prozesses eine dritte Ebene der Rückkopplung mit der europäischen Ebene: Durch die persönlichen Kontakte der Arbeitskreismitglieder gab es einen schwierig zu rekonstruierenden, aber vermutlich sehr ausgeprägten, informellen Informationsaustausch.

*„Die haben ja schon sich manchmal gefragt: Was machen die Deutschen da eigentlich? Aber letztendlich haben/waren, glaube ich, schon viele auch von dem Ergebnis dann, ja ich will jetzt nicht sagen beeindruckt, aber/Also gerade diese Zuordnung der beruflichen Bildung auch auf den höheren Niveaus ist ja/Hat, glaube ich, schon so ziemlich eingeschlagen. Und auch diese Diskussion mit Abitur und Berufsbildung. Das hat sofort die Runde gemacht. Also, wenn ich dann mal in Brüssel war, hat mich jeder darauf angesprochen. Also das hat schon Wellen geschlagen. Auf jeden Fall.“ (AK 6: 996–1001)*

Diese nicht offizielle Rückkopplung ergab sich daraus, dass Mitglieder des AK DQR auf europäischer Ebene in Gremien vertreten sind oder dort früher gearbeitet haben.<sup>127</sup> Innerhalb der europäischen Fachöffentlichkeit wurde der DQR-Prozesses genau beobachtet und die Arbeitskreismitglieder wurden am Rande von Sitzungen oder anderen Treffen *in Brüssel* – was hier als Synonym für europäische Institutionen zu verstehen ist – vielfach persönlich angesprochen, um über die neusten Entwicklungen zu informieren.

### **6.1.6 Weitere Arbeitsschritte und möglicher Einbezug non-formaler Qualifikationen**

Die Zuordnungsdebatte der formalen Qualifikationen war Ende 2014, als die Datenerhebung beendet wurde, noch nicht abgeschlossen. Die noch ausste-

---

<sup>127</sup> Vgl. Kapitel 3.8.1 und dort besonders FN 62.



henden Arbeitsschritte sind allerdings überschaubar und werden hauptsächlich in bilateralen Verhandlungen außerhalb des AK DQR bearbeitet werden. Die Zuordnung der Schulabschlüsse zum DQR soll bis 2017 abgeschlossen werden. Berufsbildungsseite und Schulseite führen darüber bilaterale Verhandlungen außerhalb des AK DQR. Um zu einer Einigung zu kommen, werden fachliche Vorgespräche zwischen VertreterInnen des IQB und des BIBB geführt. Falls keine Einigung gefunden wird, besteht die Möglichkeit, die Schulabschlüsse mit Verweis auf die nicht direkt erworbene berufliche Handlungskompetenz ganz aus dem DQR auszuschließen. Alternativ könnte ein Kompromiss gefunden werden, bei dem eine Seite bei der Zuordnung des Abiturs nachgibt und dafür Zugeständnisse bei den noch nicht zugeordneten beruflichen Fortbildungen erhält.

Bezüglich der beruflichen Fortbildungen muss geklärt werden, welche bundeseinheitlich geregelten Fortbildungen dem Niveau 7 zugeordnet werden und ob durch eine Verknüpfung mit dem Drei-Ebenen-Modell der beruflichen Fortbildung künftig alle entsprechend geordneten Fortbildungen den Niveaus 5, 6 oder 7 zugeordnet werden, so wie alle Bachelor- und Masterstudiengänge automatisch den Niveaus 6 und 7 zugeordnet werden. Die Zuordnung der durch die Kammern erlassenen Fortbildungen nach § 54 BBiG beziehungsweise § 42a HwO steht ebenfalls noch aus. Es gibt mehr als 2.800 Kammerregelungen neben den etwa 220 bundeseinheitlich geregelten Fortbildungen (vgl. BIBB 2013b: 375). Die Zuordnung der Kammerregelungen zum DQR ist für den Berufsbildungsbereich von besonderem Interesse, um dort durch eine Systematisierung Transparenz herzustellen (vgl. Weiß 2014: 8). Die Zuordnung weiterer beruflicher Fortbildungen wird zwischen Berufsbildungsseite und Hochschulseite verhandelt werden, während die Systematisierung der Fortbildung unabhängig vom AK DQR intern im Berufsbildungsbereich verhandelt werden muss.

Demgegenüber könnte die ausstehende Zuordnung von non-formalen und informellen Qualifikationen eine neue Diskussion im AK DQR auslösen, die alle Bildungsbereiche betrifft. Während der technischen Erarbeitungsphase und der Zuordnungsdiskussion wurde dieses Thema immer wieder ausgeschlossen, indem es durch externe Arbeitsgruppen und FachwissenschaftlerInnen bearbeitet wurde.

*„Der aktuelle Stand ist, [...] dass wir in der zweiten Phase uns jetzt dem non-formalen und informellen Lernen zuwenden. Vielleicht auch mal mit dem Hintergrund, dass gerade in der EU dieser Bereich als besonders wichtig betrachtet wurde. Dass man im Grunde genommen auch den EQR genau mit dieser Zielsetzung eigentlich an/ja gestartet hat: Nämlich Brücken zu schlagen zwischen non-formalem, informellem und formalem Lernen.*

*Auch vor dem Hintergrund, dass das formale System, auch aus Sicht der EU, nicht genügend Output liefern wird. [...] Das ist der Hintergrund, warum wir uns überhaupt mit diesem Thema im Rahmen des DQR-Prozesses beschäftigen. Es ist in Deutschland zum Teil nicht so gesehen. Oder es gibt da durchaus Kräfte, die den DQR im engeren Sinne eigentlich auf das formale System, ich will nicht sagen beschränken wollen, aber die den hauptsächlich im Blick haben.“ (AK 13: 74–86)*

Das europäische Ziel des EQR, *Brücken zu schlagen zwischen non-formalem, informellem und formalem Lernen*, wurde im DQR-Prozess bis Ende 2014 nicht erreicht, da bei der Zuordnungsdebatte ausschließlich formale Qualifikationen und Berufsvorbereitungsmaßnahmen berücksichtigt wurden. Ob in einer nächsten Phase des DQR-Prozesses non-formale und informelle Qualifikationen zum DQR zugeordnet werden, war noch nicht endgültig entschieden. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds gibt es *Kräfte* im AK DQR, die wenig Interesse an einer solchen Ausweitung des DQR haben – gemeint sind die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs.

Seit 2001 forderte die EU-Kommission entsprechend der EU-Strategie zur Förderung des lebenslangen Lernens – unabhängig vom Kopenhagen-Prozess – wiederholt die Anerkennung von non-formal und informell erworbener Lernergebnisse. Anders als bei der Umsetzung des EQR bezüglich der formalen Qualifikationen verläuft die Umsetzung der Empfehlungen zur Anerkennung nicht formalen Lernens in Deutschland schleppend.<sup>128</sup> 2012 verabschiedete der Europäische Rat eine Empfehlung, in der der EQR explizit als Mittel zur Förderung der Validierung des non-formalen und informellen Lernens interpretiert wird:

„In der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre nationalen Qualifikationssysteme an den Europäischen Qualifikationsrahmen zu koppeln und die Validierung des nichtformalen und des informellen Lernens gemäß den im Mai 2004 vereinbarten gemeinsamen europäischen Grundsätzen zu fördern.“ (Europäischer Rat 2012: 2)

Die Zuordnung von nicht formalen Qualifikationen zu einem Qualifikationsrahmen setzt die Validierung von Lernergebnissen voraus, deshalb werden die EU-Staaten in der Empfehlung aufgefordert, bis 2018 Validierungssysteme zu entwickeln und zu implementieren. Die EU-Kommission begründet die Bedeutung

---

128 Dieser Unterschied erklärt sich daraus, dass die nationalen Interessen als entscheidende Triebfeder oder Bremse bei der Europäisierung wirken – umso mehr in den Politikfeldern, in denen mit der Offenen Methode der Koordinierung gearbeitet wird (vgl. Kapitel 3.8).

der Berücksichtigung non-formalen und informellen Lernens damit, dass so auf dem Arbeitsmarkt benachteiligten Gruppen geholfen werden könne (vgl. Europäischer Rat 2012: 3).

*„Also, das ist ein Thema, was eigentlich von Anfang an [...] für viele Arbeitgeber ein unglaublich wichtiges Thema war. Weil die auch gesagt haben, das ist eigentlich da, wo es wirklich brennt. Also, wenn wir uns jetzt jemanden mit einem Zeugnis aus Deutschland kommt, können wir das in der Regel schon noch ganz gut einordnen. Aber eben diese ganzen Leute, die eben nicht im formalen Bildungssystem waren und auf die wir zunehmend angewiesen sind, Thema Fachkräftemangel, da wäre das wirklich hilfreich, wenn die da so eine Einordnung vorweisen könnten. [...] Aber das war natürlich das umstrittenste Thema überhaupt, weil da natürlich auch institutionelle Interessen ins Spiel kommen. [...] Klar, gerade die Kammern sind da extrem skeptisch. Das hat natürlich auch was mir Wettbewerb zu tun. Wenn man bislang ein Alleinstellungsmerkmal hat, gerade im beruflichen System, was das ganze Prüfungswesen anbelangt, hört man das natürlich nicht so gerne, dass da so ein Parallelweg irgendwie vielleicht aufgezeigt wird. Von daher war das wirklich sehr, sehr schwierig/Wobei da natürlich auch die ganzen privaten Weiterbildungsanbieter da sehr interessiert dran waren. Also in dem Arbeitskreis DQR war ja eigentlich nur die VHS vertreten, die sehr stark für diese Gruppe gesprochen hat.“ (AK 6: 294–311)*

Auch innerhalb des Berufsbildungsblocks gibt es Akteure, die an der Zuordnung von non-formalen und informellen Qualifikationen ein Interesse haben. Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds erwarten *viele Arbeitgeber*, dass sie immer mehr auf Arbeitskräfte angewiesen sein werden, *die eben nicht im formalen Bildungssystem waren*. Aus Sicht der Unternehmen böte die qualitätsgesicherte Zuordnung anders oder anderswo erworbener Qualifikationen eine Möglichkeit, auf ein erweitertes Angebot an Arbeitskräften zugreifen zu können, ohne besonderen Aufwand bei der Personalrekrutierung betreiben zu müssen. Gleichzeitig könnten non-formal und informell gebildete ArbeitnehmerInnen leichter eine qualifizierte Arbeitsstelle erhalten. Entsprechend dieser hypothetischen Win-win-Situation hätte der Berufsbildungsblock, der maßgeblich aus Unternehmensverbänden und Gewerkschaften besteht, die Zuordnung non-formaler und informeller Qualifikationen mit Nachdruck unterstützen können: Dem war aber nicht so, stattdessen war es *das umstrittenste Thema überhaupt*. Innerhalb des Berufsbildungsblocks verhielten sich die Kammern *extrem skeptisch*, also ablehnend. Die Kammern – und damit auch die Arbeitgeber- und GewerkschaftsvertreterInnen in den Prüfungsausschüssen – kontrollieren *das ganze Prüfungswesen* im Berufsbildungsbereich. Die Anerkennung anderer Lernwege könnte dieses Monopol erschüttern. Von einem *Parallelweg* im Be-

rufsbildungsbereich würden aus Sicht des Arbeitskreismitglieds vor allem die *ganzen privaten Weiterbildungsanbieter* profitieren, die deshalb ein Interesse an der Zuordnung non-formaler und informeller Qualifikationen hatten. Im AK DQR wurde diese Position aber kaum wahrgenommen, denn es war *eigentlich nur die VHS vertreten, die sehr stark für diese Gruppe gesprochen hat*.

Eine zentrale Schwierigkeit bei der Debatte über die Zuordnung non-formaler und informeller Qualifikationen liegt in der begrifflichen Unschärfe, mit der operiert wird, und in den fehlenden Anerkennungsmechanismen für informelles Lernen (vgl. Kapitel 5.1.2). Gewisse zugeordnete Qualifikationen können durchaus als non-formal gelten, weil sie wie die beruflichen Fortbildungen keinem festen Curriculum folgen und Berufserfahrung als Lernen validieren oder wie die Berufsvorbereitungsmaßnahmen keine formalen Abschlussprüfungen beinhalten (vgl. DQR-Büro 2010: 87). Auch bestehen Möglichkeiten wie die Externenprüfung, durch die in der beruflichen Praxis erworbenes, informelles Lernen validiert wird, aber die bestehenden Möglichkeiten beziehen sich nur auf Einzelfälle und zielen auf die Eingliederung in das formale System (vgl. BMBF/KMK 2013: 46 ff.).

*„Da meine ich, muss man, mindestens was den Bereich Nachqualifizierung, externer Prüfung betrifft, zu neuen Wegen kommen. Die Externenprüfung, die hat halt so eine Ganz-oder-gar-nicht-Logik. Und was an Kompetenzfeststellung stattfindet, wird nicht nach Standards dokumentiert. Da kann man drüber streiten, ob überhaupt der Terminus Kompetenzfeststellung angemessen ist. Alles steuert auf die Gesamtprüfung zu und das, was stattfindet an Erhebungen von Vorkenntnissen/bereits beruflich erworbenen Fertigkeiten, das bleibt doch sehr im Dunkeln. Da, meine ich, könnte man tatsächlich von den Schweizer Kollegen was lernen. Mit dem Validierungssystem, das dort implementiert worden ist. Und das ja sehr in die Richtung geht: Kumulativer zweiter Weg zum Berufsabschluss.“ (AK 7: 532–539)*

Wenn Nachqualifizierung in einem Bildungssystem mit Outcome-Orientierung erfolgen soll, müssen die vorhandenen Kompetenzen zunächst erfasst und dann Angebote gemacht werden, um die fehlenden Kompetenzen zu erwerben, um eine bestimmte Qualifikation zu erwerben. Aus Sicht des Arbeitskreismitglieds wird die Externenprüfung mit ihrer *Ganz-oder-gar-nicht-Logik*, die letztlich nur die Zulassung zur Prüfung regelt, einem solchen Anspruch nicht gerecht. Als Alternative wird ein *kumulativer zweiter Weg zum Berufsabschluss* gefordert. Ein solcher *zweiter Weg* wird im Berufsbildungsbereich teilweise sehr kritisch gesehen, da so das Ansehen der formalen Berufsbildung sinken könnte (vgl. Rauner 2007: 49). Neben einem befürchteten Imageverlust und

der möglichen Gefährdung des Prüfungsmonopols der Kammern, wird außerdem eine Gefahr für die Einheitlichkeit des Ausbildungssystems gesehen.<sup>129</sup>

Im Rahmen der Diskussion über die Einführung eines Validierungssystems in Deutschland wurden bereits Modellprojekte durchgeführt und ausführliche Gutachten zu möglichen Validierungsverfahren erstellt. Das CEDEFOP veröffentlichte bereits 2009 Leitlinien zur Validierung von non-formalem und informellem Lernen (vgl. CEDEFOP 2009). Die Schwierigkeit bei der Umsetzung in Deutschland resultiert weniger aus fehlenden Informationen als vielmehr aus der unklaren Zuständigkeit und dem fehlenden politischen Willen. Entscheidend für die Zuordnungsdebatte über nicht formale Qualifikationen im DQR-Prozess war deshalb, sich zunächst überhaupt auf die zur Diskussion stehenden Qualifikationen zu verständigen.

*„Die Entdeckung jetzt bei den bisher durchgeführten Arbeitsgruppen war gewesen: Man wird wohl im nicht formalen Bereich doch große Analogien zum formalen Bereich finden. Insofern auch bei privaten Anbietern – ja vielleicht nicht immer unterstellt werden kann – aber oft vorhanden ist, ein Qualitätssicherungssystem: definierte Prüfungsverfahren, Zertifizierung. Also sehr vieles, was man im formalen Bereich hat. Bloß halt außerhalb der, wie es immer heißt, Hauptsysteme der Bildung. Sodass sich da sicher Qualifikationen im Sinne des DQR identifizieren lassen. Im Bereich des informellen Lernens sieht es ein wenig anders aus. Es gibt zwar Formen der Einbindung, der in Beziehungssatz/des in Beziehungssatzens von informellem Lernen zum formalen System, auch in Deutschland. Aber es gibt kein Validierungssystem. Sodass man eigentlich über den Zwischenschritt diskutieren muss. Also Lernen muss einen schon irgendwie formalen Status gewonnen haben, damit die zweite Frage In-Beziehungssatzung-zu-einem-Qualifikationsrahmen überhaupt beantwortet werden kann. Deswegen war die Entscheidung, das an anderer Stelle zu behandeln. [...] Eine Arbeitsgruppe im BMBF jetzt auch auf den Weg gebracht, die sich ausgehend von der EU-Empfehlung vom Dezember letzten Jahres mit diesem Thema befassen wird und da wird man sicher auch nochmal den Link zum DQR herstellen.“ (AK 7: 339–357)*

Der AK DQR unterschied schließlich zwischen einerseits non-formalen Qualifikationen, die als von privaten Weiterbildungsanbietern angebotene curriculare

129 Während der Regionalkonferenz West am 18.09.2013 in Düsseldorf äußerten TeilnehmerInnen die Befürchtung, dass Großunternehmen unternehmensinterne Ausbildungen jenseits der Ausbildungsberufe nach BBiG beziehungsweise HwO konzipieren könnten, die dann über den DQR anerkannt würden. Solche parallelen betrieblichen Ausbildungswege wurden als Gefahr für das gesamte duale Ausbildungssystem bezeichnet.

Lehrgänge definiert wurden und *große Analogien zum formalen Bereich* aufweisen, und andererseits informell erworbenen Qualifikationen. Die Entwicklung eines Instruments für die jeder Zuordnung vorweggehende Validierung informeller Qualifikationen wurde dabei vom DQR-Prozess getrennt. Um über eine mögliche Zuordnung informell erworbener Qualifikationen zu diskutieren, gründete das BMBF eine neue vom AK DQR unabhängige „Arbeitsgruppe Validierung von nicht-formalen und informellen Kompetenzen“, die aber den DQR als Bezug für ihre Arbeit nutzen soll. Diese Arbeitsgruppe hat den Auftrag, die Einrichtung eines Validierungssystems bis 2018 vorzubereiten (vgl. Buck 2014: 2; Expertenarbeitsgruppe nicht-formales Lernen 2014: 4).

Eine weitere Arbeitsgruppe zu diesem Thema wurde innerhalb des DQR-Prozesses gegründet. Die „Expertenarbeitsgruppe zur Zuordnung von Ergebnissen nicht-formalen Lernens zum DQR“ wurde im April 2013 eingesetzt und erhielt den Auftrag, die Zuordnung non-formaler Qualifikationen anhand konkreter Beispiele zu diskutieren. In dieser Arbeitsgruppe beziehungsweise den wiederum gegründeten Unterarbeitsgruppen waren viele Weiterbildungsverbände vertreten, die nicht im AK DQR vertreten waren. Die Arbeitsgruppe traf sich 2013–2014 fünfmal und übergab ihre Empfehlungen Anfang 2014 dem AK DQR (vgl. BMBF/KMK 2013: 225 ff.).

*„Anders als bei der ersten Erprobung nicht so sehr mit dem Ziel, jetzt erste Ankerqualifikationen zugeordnet zu haben. Sondern erstmal sich einen Methodenapparat zu erarbeiten. Also insofern sind das dann auch keine Vorentscheidungen, die heißen: Wer jetzt dabei war, hat Glück gehabt. Das ist auch erstmal auch ganz wichtig, denke ich, im Verhältnis zu der doch sehr großen und, im deutschen Bildungssystem, auch sehr wichtigen Weiterbildungslandschaft. Das wäre ja quasi auch eine Vorentscheidung mit einer gewissen Marktrelevanz.“ (AK 7: 435–441)*

Dieses Arbeitskreismitglied grenzt den Zuordnungsvorschlag dieser Arbeitsgruppe von den Zuordnungsvorschlägen für formale Qualifikationen der vier Erprobungsarbeitsgruppen ab. Statt Ankerqualifikationen zu begründen, die dann als Anhaltspunkt für eine analoge Zuordnung von ganzen Qualifikationstypen dienen, sollte ein *Methodenapparat* entwickelt werden. Darüber, welche non-formalen Qualifikationen später berücksichtigt werden, sollte keine *Vorentscheidung* fallen.

Im Februar 2014 legte die Expertenarbeitsgruppe zur Zuordnung von Ergebnissen nicht-formalen Lernens dem AK DQR ihre Empfehlungen vor. Die Arbeitsgruppe befürwortete grundsätzlich „eine Zuordnung von Abschlüssen des nicht-formalen Bildungsbereichs in den DQR“ (Expertenarbeitsgruppe nicht-

formales Lernen 2014: 5). Bezüglich der Anforderungen für eine Zuordnung empfahl sie:

- Die Qualifikation muss durch Dokumente wie Lehr-, Lern- und Prüfungsunterlagen dokumentiert werden. Diese sollen outcome-orientiert reformuliert werden. Außerdem ist das angewandte Qualitätssicherungsverfahren zu dokumentieren.
- Die Lernergebnisse müssen entsprechend den vier Kompetenzsäulen des DQR dargestellt werden.
- Es sind Lernergebnisfeststellungsverfahren zu verwenden, die für Dritte nachvollziehbar den erreichten Lernerfolg überprüfen.
- Eine quantitative Mindestvoraussetzung des Lernaufwands wird mehrheitlich abgelehnt.
- Die Employability einer non-formalen Qualifikation soll keine Voraussetzung für die Zuordnung bilden.
- Es können Rahmencurricula zugeordnet werden, sodass alle zugehörigen auf Einzelcurricula beruhenden Qualifikationen demselben Niveau entsprechen.
- Qualitätssicherungs- und Qualitätsentwicklungsverfahren müssen etabliert sein.
- Die Qualifikationen müssen eine umfassende Handlungskompetenz in einer Domäne ermöglichen, was vor der eigentlichen inhaltlichen Prüfung geprüft werden soll.
- Bezüge zu formalen Qualifikationen sollen benannt werden, insbesondere wenn die non-formale Qualifikation auf eine formale Qualifikation aufbaut.
- Es sollen non-formale Qualifikationen aller Träger zugeordnet werden können.

Bezüglich des Verfahrens der Zuordnung non-formaler Qualifikationen empfahl die Arbeitsgruppe:

- Verbindliche Regeln für die Antragstellung und -bearbeitung durch Competent Bodies (zuständige Stellen) sollen festgelegt werden und eine Beschwerdestelle soll eingerichtet werden.
- Als Competent Bodies können Dachorganisationen oder andere bestehende Organisationen des Weiterbildungsbereichs ausgewählt werden;

gegebenenfalls sollen neue Organisationen gegründet werden. Die Bundesländer-Koordinierungsstelle soll die Competent Bodies bestimmen.

- Die Zuordnung einer Qualifikation soll der anbietenden Bildungsinstitution durch ein Zertifikat bestätigt werden. Über den Umgang mit dem Zertifikat soll der Competent Body Bestimmungen erlassen.
- Wegen der möglichen Marktwirkung soll der Gebrauch der Zertifikate zu Werbezwecken geregelt werden und Sanktionen für Verstöße vorgesehen werden.

Die Expertenarbeitsgruppe trat insgesamt fünfmal zu gemeinsamen Sitzungen zusammen und gründete fünf thematische Untergruppen, die zusätzliche Treffen durchführten. Insgesamt beschäftigte sich die Expertenarbeitsgruppe mit 16 sehr unterschiedlichen Qualifikationen, die von der Grundbildung über berufliche Zusatzqualifikationen bis zu nicht geregelten Berufsbildern reichen. In der folgenden Tabelle 28 sind die Qualifikationen sowie die Zuordnungsvorschläge aufgeführt.

| Einheitliche Zuordnungsvorschläge   | Vorgeschlagenes Niveau |
|---|------------------------|
| Xpert Business: ManagerIn Betriebswirtschaft – Rechnungswesen/ Lohn/Controlling | 6                      |
| Telc English B1   | 3                      |
| Interkulturelle Mediation   | 6                      |
| TrainernIn-A (sportartenspezifischer) Leistungssport                            | 5                      |
| <b>Uneinheitlicher Zuordnungsvorschlag</b>                                      |                        |
| Xpert Master: European Computer Passport (ECP)                                  | 2/3                    |
| Xpert Culture Communications Skills   | 3/4                    |
| Kleinstkindpädagogik  | 3/4                    |
| <b>Eine Zuordnung wurde nicht befürwortet</b>                                   |                        |
| Qualitätsmanagement   |                        |
| Palliative Care   |                        |
| Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen                                 |                        |
| BetreuungsassistentIn   |                        |
| DozentIn Erwachsenenbildung   |                        |
| Alpha-Levels  |                        |
| <b>Nicht bearbeitet wurden folgende Qualifikationen</b>                         |                        |
| Screen Design und Web Development   |                        |
| Zertifikatsprogramm   |                        |
| Juleica (Jugendleitercard)  |                        |

**Abb. 28:** Übersicht Zuordnungsvorschläge non-formales Lernen.

Quelle: Eigene Darstellung.



Im Ergebnis einigte sich die Expertenarbeitsgruppe auf einen konsensualen Zuordnungsvorschlag für vier Qualifikationen. Die Qualifikationen Xpert Business, Interkulturelle Kommunikation und TrainerIn-A Leistungssport – die relativ direkt auf eine entsprechende berufliche Handlungsfähigkeit schließen lassen – sollen den Niveaus 5 oder 6 zugeordnet werden. Die für das Niveau 3 vorgeschlagene Zuordnung der Qualifikation Telc English B1 vermittelt dagegen für sich keine berufliche Handlungsfähigkeit. Stattdessen schlägt die Expertenarbeitsgruppe die Zuordnung als Ankerqualifikation vor, um alle Sprachniveaus entsprechend dem Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen in den DQR einzubeziehen. Die Zuordnung der Qualifikationen Xpert Master, Xpert Culture und Kleinstkindpädagogik zum DQR wurden ebenfalls befürwortet, allerdings konnte sich die Expertenarbeitsgruppe nicht auf einen einheitlichen Niveauvorschlag einigen. Demgegenüber wurde eine Zuordnung der Qualifikationen Qualitätsmanagement, Palliative Care, Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen, BetreuungsassistentIn, DozentIn Erwachsenenbildung und Alpha-Levels nicht befürwortet.<sup>130</sup> Die drei weiteren Qualifikationen Screen Design und Web Development, Zertifikatsprogramm und Juleica wurden nicht bearbeitet und es liegt kein Votum der Expertenarbeitsgruppe vor (vgl. Nuissl 2014: 51).

Hinsichtlich der non-formalen Qualifikationen wurde erneut eine technische Phase, in der eher wissenschaftlich argumentiert wurde, einer späteren politischen Phase vorgeschaltet, bei der es zu Entscheidungen kommen soll. Ausgehend von der Rekonstruktion der Zuordnungsdebatte der formalen Qualifikationen wird die politische Entscheidung über die Zuordnung non-formaler Qualifikationen vermutlich weit mehr von den politischen Interessen abhängen als von einer konsequenten Anwendung der während der technischen Phase entwickelten Begründungen. Ob und wie der AK DQR eine Zuordnung non-formaler Qualifikationen vornehmen wird, war zum Abschluss der Datenerhebung Ende 2014 noch nicht entschieden.

*„Wir müssen abwarten, wie seriös dieser Prozess verläuft und wie umfassend vor allen Dingen auch die Weiterbildung mit einbezogen wird. Das*

130 In den einsehbaren Dokumenten war keine Begründung der Vorschläge enthalten. Hinsichtlich der Qualifikationen aus dem Pflegebereich – Palliative Care, Case Management im Sozial- und Gesundheitswesen und BetreuungsassistentIn – und der DozentIn Erwachsenenbildung ließe sich vermutlich relativ eindeutig aus den damit verbundenen Tätigkeiten auf die durch die Qualifikation erworbene berufliche Handlungskompetenz schließen. Bei den Alpha-Levels, die die Beherrschung der Schriftsprache in der Muttersprache von funktionalen Analphabeten unterhalb des ersten Niveaus entsprechend des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen beschreiben, ist der Bezug zur beruflichen Handlungskompetenz schwieriger herzustellen. Hinsichtlich des Qualitätsmanagements konnte nicht eindeutig geklärt werden, welche Qualifikation damit gemeint ist.

*wird sich dann in Deutschland auch noch herausstellen müssen, ob man dies wirklich tun will oder ob man dies nicht tun will. Ob man vielleicht nur ausgewählte Weiterbildungsprozesse mit aus/ausgebildete Weiterbildungsqualifikationen einbeziehen will und den großen Teil eben außen vor lassen will. Das ist noch nicht ausgemacht. Das wissen wir nicht, wie die Diskussion enden wird.“ (AK 13: 153–158)*

Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds begann zwar 2014 im AK DQR eine für den Weiterbildungsbereich relevante Diskussion über die Zuordnung non-formaler Qualifikationen; *wie die Diskussion enden wird*, war allerdings noch nicht absehbar. Es bestand weiterhin die Möglichkeit, dass der bis dahin praktizierte temporäre Aufschub zu einem dauerhaften Ausschluss führt beziehungsweise dass *nur ausgewählte Weiterbildungsprozesse* einbezogen werden, ohne dass der ganze Bildungsbereich abgebildet wird.

## 6.2 Informieren der Öffentlichkeit

Während des technischen Vorgehens zur Entwicklung des DQR stellten externe Akteure durch Stellungnahmen sowie der zuständige Bundestagsausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung durch mehrere Anhörungen eine gewisse Öffentlichkeit für die Arbeit des AK DQR her (vgl. Kapitel 5.3). Während des anschließenden politischen Prozesses der Zuordnungsdebatte, in dessen Rahmen der Berufsbildungsblock versuchte, die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung gegenüber der Schul- und Hochschulbildung festzuschreiben, mischten sich externe Akteure insbesondere bei der Auseinandersetzung über die Zuordnung des Abiturs ein – beziehungsweise wurden externe Akteure von den Sozialpartnern aktiviert, um Druck auf die KMK auszuüben (vgl. Kapitel 6.1.4).

Insgesamt allerdings fand sowohl die Entwicklung des DQR als auch die Zuordnung der formalen Qualifikationen zum DQR weitgehend unbeachtet von einer breiteren Öffentlichkeit statt. Eine öffentliche Diskussion war nicht gewünscht. Die konsensuale Arbeitsweise des AK DQR bedeutete, dass der Arbeitskreis seine Diskussionen unter Ausschluss der Öffentlichkeit führte und die unterschiedlichen Positionen im Nachhinein nicht bekannt machte. Diese passive Konzeption von Öffentlichkeit – die alternativ auch als politische Gesellschaft verstanden werden könnte, die die BürgerInnen zur Einmischung einlädt – entspricht einem technokratischen Politikverständnis: Die hinter dem DQR liegende Gleichwertigkeitsdebatte und die mit dem DQR verbundenen weiteren Reformdebatten der (beruflichen) Bildung werden von ExpertInnen geführt, denen mehr politischer Weitblick zugesprochen wird als den gewöhnlichen BürgerInnen. In einem solchen Politikverständnis stellt die Veröffentli-

chung von Diskussionsständen sogar eine Gefahr dar, weil sie den ExpertInnen Verhandlungsspielraum nimmt. Öffentlichkeit sollte nach den Vorstellungen der Arbeitskreismitglieder erst nach abgeschlossenen Verhandlungen schrittweise durch gezielte Informationsweitergabe hergestellt werden.

*„Also bei den Regionalkonferenzen, damit fange ich mal an, ging es im Wesentlichen darum, Multiplikatoren anzusprechen. Da haben wir jetzt im AK eigentlich schon im Wesentlichen den Umkreis der Institutionen, die da relevant sind. Was aber in den Dachverbänden intensiv diskutiert wird, das muss dann nicht in den Regionen deswegen schon in gleichem Maße angekommen sein. Also sagen wir regionale Kammern. Deswegen war die Überlegung, die beteiligten Verbände werden da auch stark eingebunden und beteiligen sich nicht nur intensiv an Vorbereitungen bis hin zum Bereitstellen von Räumen und sowas, sondern stellen auch Verteiler zur Verfügung, sodass das erst einmal überhaupt in den Umkreis aller beteiligten Organisation hinein diffundiert das Thema. Ist ja auch absehbar, dass dann zum Beispiel regionale Kammern durchaus auch auf das Thema angesprochen werden und selber um Beratung in Fragen gebeten werden. Zum Teil ja richtig praktische Fragen, die durchaus eine enge Verbindung, zum Beispiel, zur Beratungstätigkeit von Kammern haben: Soll ich den Meister machen? Wie verhält sich das zu Optionen, die ich an der Hochschule habe? Da gibt es ja oft richtige Verwechslungen, weil der eher methodische Charakter des DQR nicht erkannt wird. Und dann so Fragen aufkommen, wie: Kann ich das eine durch das andere ersetzen? Was nicht der Fall ist! Et cetera. Also durchaus Dinge, die mit der praktischen Beratungstätigkeit von Verantwortlichen in den Regionen zu tun haben. Dass da die Überlegung war, da sollten erst einmal, sozusagen, alle informiert und sattelfest sein, in diesen Fragen. Auch nochmal der Nutzen des Instruments deutlich gemacht werden. Das waren die Regionalkonferenzen.“ (AK 7: 218–233)*

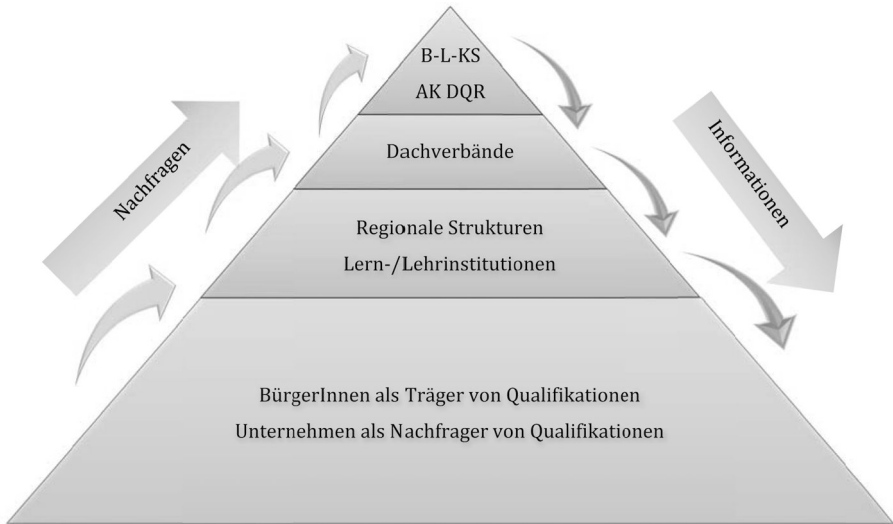
Der Informationsfluss wurde in der Darstellung dieses Arbeitskreismitglieds von oben nach unten gelenkt. Die Arbeitskreismitglieder stimmten sich kontinuierlich in ihren Organisationen über die Arbeit im AK DQR ab, sodass die *Dachverbände* der verschiedenen Bildungsbereiche über die getroffenen Entscheidungen informiert waren. In einem nächsten Schritt wurden die regionalen Strukturen durch vier Regionalkonferenzen – 11.06.2013 in Hamburg, 18.06.2013 in Berlin, 16.09.2013 in Düsseldorf, 25.09.2013 in Stuttgart – informiert. Die vier Regionalkonferenzen hatten einen vergleichbaren Ablauf: Zuerst informierten Mitglieder des AK DQR per Kurzreferat und Podiumsrunde über den DQR und beantworteten danach Rückfragen des Publikums. Die Podiumsrunde bestand jeweils aus einem Arbeitskreismitglied von BMBF, KMK, DGB, Unternehmensverbänden, Hochschule und Weiterbildung. Die konsen-

suale Botschaft wurde durch diese Besetzung des Podiums mit VertreterInnen aller Seiten unterstrichen. Die Diskussionen verliefen harmonisch, lediglich bezüglich der Zuordnung des Abiturs wurden die Interessendifferenzen zwischen KMK und Sozialpartnern offen benannt. Die Veranstaltungen fanden halböffentlich statt, das heißt, dass die beteiligten Organisationen *Verteiler zur Verfügung* stellten, über die eingeladen wurde. Besucht wurden die Veranstaltungen von Beschäftigten des Berufsbildungs-, des Hochschulbildungs- und des Weiterbildungsbereichs, die in ihrer beruflichen Tätigkeit direkt vom DQR betroffen sind.

Durch die Regionalkonferenzen sollte erreicht werden, dass das Wissen über den DQR und die getroffenen Zuordnungen *erst einmal überhaupt in den Umkreis aller beteiligten Organisation hinein diffundiert*. Mit der physikalischen Metapher der Diffusion wird das gezielte Informieren als natürlicher Prozess dargestellt, der sich – nachdem die Voraussetzungen einmal geschaffen wurden – gesetzmäßig bis zum Gleichgewichtszustand vollzieht; in die Uninformiertheit der bisher nicht beteiligten regionalen Strukturen wurde an wenigen Stellen eine hohe Konzentration von Information eingespeist, die sich dann dort ausbreiteten sollte. Den regionalen Strukturen, insbesondere der beruflichen Bildung wie *zum Beispiel regionale Kammern*, wurde eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des DQR zugeschrieben, weil sie als Mittler zwischen der Fachöffentlichkeit und der breiten Öffentlichkeit gelten.

Der angestrebte Informationsfluss kann wie in Abbildung 29 als Top-down-Modell verbildlicht werden: Die Öffentlichkeit wurde dabei als Arbeitsmarkt verstanden, auf dem BürgerInnen als Träger von Qualifikationen und Unternehmen als Nachfrager von Qualifikationen mit den DQR-Niveaus konfrontiert werden und sich an Kammern oder andere zuständige Stellen wenden, um sich zu informieren.

*„Ja, nur über diese Konferenzen, die das BMBF halt organisiert hat. Aber ich denke da waren die Einladungsverteiler wahrscheinlich auch immer dieselben, so ein bisschen. Ja, das war auch, wie gesagt, vielleicht auch der Fehler, dass das alles immer in so einer bestimmten Community passiert ist. Andererseits muss man natürlich auch ehrlich sagen, das Thema ist jetzt für Journalisten auch nicht besonders interessant. Also klar, als es dann zu dieser Eskalation kam, das war natürlich eine schöne Schlagzeile. Aber wenn man vorher mal versucht hat, irgendwie Journalisten das Thema näherzubringen, da wird dann eher abgewunken. Also wenn es dann keinen aktuellen Aufhänger gibt, dass man mal darüber berichten kann, dann ist das sehr schwer, das in der Öffentlichkeit zu platzieren.“ (AK 6: 704–712)*



**Abb. 29:** Top-down-Modell des Informationsflusses.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Konzentration auf das Informieren einer *bestimmten Community* ohne direkt eine breite Medienöffentlichkeit zu adressieren, war aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds im Rückblick *vielleicht auch der Fehler* der Öffentlichkeitsarbeit. Allerdings wird hier kein einfaches Versäumnis der Arbeitskreismitglieder festgestellt. Diese befanden sich vielmehr im Dilemma, dass sie kaum auf Interesse stießen, wenn sie versuchten, *Journalisten das Thema näherzubringen*. Das konsensuale Vorgehen, bei dem keine Konflikte nach außen dringen sollen, reduziert den Nachrichtenwert des Themas, weil es *dann keinen aktuellen Aufhänger gibt*. Die an Konflikten orientierte mediale Logik bestätigte sich während des eskalierenden Streits über die Abiturzuordnung, der außerhalb des AK DQR ausgetragen wurde (vgl. Kapitel 6.1.2). Als Medienereignis fand der DQR eindeutig während des Abiturstreits statt: Eine am 1. August 2014 mittels der Online-Datenbank Nexis durchgeführte Recherche ergab, dass 27 der 35 erfassten Artikel in deutschen Tageszeitungen, die sich mit dem DQR beschäftigen, zwischen dem 17. Oktober 2011 und dem 11. Februar 2012 erschienen (vgl. Anhang 7). Zwar wurde mit dieser Recherche keine umfassende Auswertung aller Massenmedien durchgeführt, doch ist klar erkennbar, dass der DQR einer breiteren Öffentlichkeit durch eine kontinuierliche Medienberichterstattung nicht bekannt gemacht wurde.

*„Naja, es war natürlich schon so gedacht, dass auch die Mitglieder des Arbeitskreises so diese Multiplikatorenfunktion übernehmen, ist ja ganz klar, aber letztendlich gab es natürlich diese Geschäftsstelle DQR, die ja auch zentraler Ansprechpartner war für Fragen zum Thema DQR und da hätte ich mir zumindest schon gewünscht, dass da auch mehr veröffentlicht vielleicht wird. Vielleicht auch mal einen Flyer oder ich weiß nicht was. Es wurde auch immer wieder angesprochen, weil man hatte einfach so viele andere Dinge zu bearbeiten, dass es dazu irgendwie nie gekommen ist. Also ich weiß noch sehr genau, dass Ende/das muss letztes Jahr [2012] gewesen sein/dass da auch mal angekündigt wurde, vom BMBF, dass man jetzt so eine Kampagne plant, so eine Informationskampagne, mit ganz vielen Maßnahmen und/Also, ich habe nie wieder was davon gehört. Also, ich weiß jetzt nicht, was/ob jetzt vielleicht was geplant ist.“ (AK 6: 757–765)*

In der Konstruktion des AK DQR konnten die Mitglieder in ihrer *Multiplikatorenfunktion* als VertreterIn ihrer Organisation auf deren PR-Ressourcen zurückgreifen, um den DQR bekannter zu machen. Dies geschah interessengeleitet während des Abiturstreits als die Sozialpartner systematisch Pressearbeit betrieben, um die Position der KMK in der Öffentlichkeit zu diskreditieren. Während der übrigen Zeit wurde keine vergleichbare Pressearbeit betrieben – falls doch, führte sie zu keiner entsprechenden Resonanz in den Medien.

Die Verantwortung für eine kontinuierliche Pressearbeit sieht das Arbeitskreismitglied beim DQR-Büro – in der Interviewpassage *Geschäftsstelle DQR* genannt – und beim BMBF. Obwohl im AK DQR *immer wieder angesprochen* wurde, dass vom DQR-Büro wenig Informationsmaterial veröffentlicht wurde, änderte sich daran nichts. Auch eine angekündigte *Informationskampagne* des BMBF wurde aus Gründen, die dem Arbeitskreismitglied unbekannt blieben, nicht umgesetzt.

*„Also das ist auch meine persönliche Meinung, dass die öffentliche Information über dieses Instrument viel, viel besser hätte laufen können. [...] Und es sind ja unglaublich viele Gerüchte im Umlauf, die mit diesem Rahmen in Verbindung sind. Das erzählen ja auch immer die Kammervertretungen, dass die Leute bei ihnen anrufen und sagen, sie möchten jetzt ihr Meisterzeugnis auf Bachelor umschreiben lassen. Also, das scheint regelmäßig vorzukommen. Und solche Dinge.“ (AK 6: 191–200)*

Die Vermittlung von Informationen von oben nach unten verlief langsam. Da lange Zeit nur wenige Informationen über den Arbeitsstand des DQR bekannt waren, entstanden *unglaublich viele Gerüchte*. Diese Gerüchte können innerhalb des Top-down-Modells als Informationskurzschluss verstanden werden: Interessierte BürgerInnen griffen direkt auf die im Internet veröffentlichten

DQR-Dokumente zu und interpretierten sie nach ihrem eigenen Verständnis beziehungsweise teilten ihre Interpretation in Internetforen mit anderen.<sup>131</sup> Das in der Interviewpassage angeführten Beispiel, dass bei Kammern nachgefragt wurde, wie man sich ein *Meisterzeugnis auf Bachelor umschreiben lassen* kann, illustriert ein verbreitetes Missverständnis: Die gleichwertige Zuordnung zweier Qualifikationen zu einem DQR-Niveau wird als rechtlich anerkennbare Gleichartigkeit interpretiert.

*„Natürlich kriegen wir jetzt [2013], das ist ja ein Beispiel dafür, dauernd Anfragen von sehr pfiffigen Bürgern, die eben doch da was mitbekommen. Und sagen dann: Ich hab jetzt, danach wäre ich ja jetzt auf Stufe 6 oder so. Kann ich jetzt den Master daraufsetzen? Aber ich glaube, das wird sich auch sehr schnell wieder beruhigen. Im Grunde ist es doch so, am Ende habe ich auf meinem Abschluss stehen: Ich bin Dachdecker oder ich bin Abiturient oder ich bin halt Lehrer für Englisch und Französisch oder was auch immer. Und das, glaube ich, wird auch in Deutschland nach wie vor das Entscheidende sein.“ (AK 3: 758–766)*

AbsolventInnen einer beruflichen Fortbildung, die Niveau 6 zugeordnet wurde, zeigten ihre Bildungsaspiration dadurch, dass sie nachfragten, ob sie durch den DQR den Zugang zum Masterstudium erhalten. Solchen Absichten steht dieses Arbeitskreismitglied sehr reserviert gegenüber. Die *Anfragen von sehr pfiffigen Bürgern* erscheinen als Störung im vorgesehenen Ablauf. Es war nicht vorgesehen, dass sie zu einem frühen Zeitpunkt überhaupt *da was mitbekommen*. Den *pfiffigen Bürgern* wird mit dieser Bezeichnung zugleich Respekt für ihren Versuch gezollt, einen persönlichen Vorteil aus dem DQR zu ziehen. Allerdings wird mit dieser Bezeichnung deren Bildungsaspiration ebenfalls als Versuch einer unberechtigten Vorteilsnahme diskreditiert. Mit Verweis auf die vorerst nicht zu erwartende Wirkung des DQR in der Personalrekrutierung wird das Interesse der BürgerInnen als vorübergehendes Problem betrachtet, das *sich auch sehr schnell wieder beruhigen* wird. Ein anderes Arbeitskreismitglied erwartet dagegen ein weiter wachsendes Interesse.

*„Das schließe ich schon aus einer Vielzahl von Anfragen, sei es telefonisch oder E-Mails, die wir hier bekommen. Wo immer wieder diese Fragen gestellt werden, ja: Heißt das denn, dass wenn jetzt, ja, ich mich auf die und die Stelle bewerbe, dass ich dann gleichwertig zum Zuge komme? Heißt*

131 So findet sich im Internet als besonders krasses Beispiel für eine völlig von der Interpretation des AK DQR losgelöste Deutung des DQR ein Artikel von Heike Diefenbach und Michael Klein, die – wissenschaftliche Kritik vortäuschend – verschwörungstheoretisch in der Zuordnung von Qualifikationen zu den DQR-Niveaus einen „Fall von Standardisierung und von Faschismus“ (Diefenbach/Klein 2013: online) ausmachen.

*das denn, dass meine Bezahlung dann in Zukunft auch besser wird? Meiner Einschätzung nach den/den Rückmeldungen der – ja, ich sag mal Betroffenen – ja, diejenigen, die demnächst dann auch ein entsprechendes Niveau auf ihrem Zeugnis haben. Die stellen diese Fragen. Und die stellen die, aus meiner Sicht, auch berechtigterweise. Und sodass ich davon ausgehe, dass diese Debatten noch kommen werden: Was heißt das denn jetzt konkret? Welche Folgen ergeben sich jetzt denn daraus? Und wenn ich dann den Leuten sage: Naja, also der DQR ist als Transparenzinstrument gedacht. Nicht mehr, aber auch nicht weniger. Dann sagen die mir natürlich auch: Ja und was hab ich dann davon?“ (AK 9: 360–369)*

Die *Betroffenen* fragten bei den am DQR-Prozess beteiligten Organisationen nach, ob ein *entsprechendes Niveau auf ihrem Zeugnis* direkte Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt habe. Sie interpretierten die relationalen Gleichwertigkeitsaussagen des DQR als einen Versuch, eine Gleichbehandlung hinsichtlich der Berechtigungen im Bildungssystem und der Bezahlung zu verordnen. Die Erläuterung, dass der DQR nur *als Transparenzinstrument* gedacht ist, irritierte die *Betroffenen*, die dann fragten: *Ja und was hab ich dann davon?* Im Gegensatz zum zuvor zitierten Arbeitskreismitglied wird diese Enttäuschung nicht als Lösung eines Problems gesehen, sondern als möglicher Ausgangspunkt für eine Debatte über rechtliche und tarifliche Folgen des DQR. Mit der Aussage, dass diese Fragen nach arbeitsmarktrelevanten Folgen *berechtigterweise* gestellt werden, positioniert sich das Arbeitskreismitglied für eine materielle Aufwertung der Qualifikationen der beruflichen Bildung durch den DQR. Die Missverständnisse bei der Interpretation des DQR werden zu einem durchaus gewünschten Ergebnis, wenn so eine gesellschaftliche Debatte provoziert wird.

*„Ja ich denke mir, die Öffentlichkeit wird sukzessive kommen. Nämlich in dem Moment, in dem auflin dem wir auf den Zeugnissen einen Verweis aufs EQR- beziehungsweise DQR-Niveau haben. Das haben wir schon im berufsbildenden Bereich. Dann werden sich manche dahinsetzen und sagen: Hu, was ist das denn? Was steht denn da jetzt drauf, kannst du mir das mal erklären? Wenn ich jetzt mal als Auszubildender. Gegebenenfalls auch auf Hochschulzeugnissen wird vielleicht dann auch von einigen Studenten gefragt: Was ist das denn jetzt hier? Und dann liegen diese Zeugnisse ja auch Unternehmen vor und die fragen dann vielleicht auch: Was soll das denn? Und vor dem Hintergrund wird dann der Bedarf vielleicht nochmal an Aufklärung nochmal deutlich werden. Und das kann natürlich dann auch eine Strahlwirkung haben, sodass der DQR insgesamt an Bedeutung gewinnt. Also ich glaube, über die Zeugnisse wird dann nochmal ein Schub in die Landschaft kommen oder kann ich mir zumindest vorstellen und es dadurch nochmal Bedarf geben wird, der jetzt diesmal aber umge-*



*kehrt dann auf die Einrichtungen oder auf die am Prozess Beteiligten zu, nämlich von den/von den Nachfragern her. Weil wir bisher, das was wir machen, im Grunde von uns aus den Prozess anstoßen: Veranstaltungen durchführen und versuchen, Bildungsträger und andere vor allen Dingen zunächst mal zu erreichen und die zu überzeugen. Könnte es sein, dass über diese Zeugnisverweise plötzlich von unten Bedarf kommt und gegeben wird und nach Aufklärung verlangt wird.“ (AK 13: 409–424)*

Bis Anfang 2014 wurden die Informationen im DQR-Prozess zunächst gezielt von oben nach unten weitergeleitet und ausgehend vom AK DQR wurde versucht, innerhalb der Fachöffentlichkeit *Bildungsträger und andere vor allen Dingen zunächst mal zu erreichen und die zu überzeugen*. Abgesehen davon hatten nur wenige *pfiffige Bürger* überhaupt etwas vom DQR mitbekommen. Mit dem Hinweis auf das DQR-Niveau auf Zeugnissen der beruflichen und hochschulischen Bildung ab Anfang 2014 erwartet das Arbeitskreismitglied, dass der DQR *sukzessive* in der Gesellschaft bekannt werden wird. Die AbsolventInnen und deren Familie sowie Freunde können auf den Zeugnissen lesen, welchem DQR-Niveau die zertifizierte Qualifikation zugeordnet wurde; das gleiche gilt für Unternehmen und andere Institutionen, denen diese Zeugnisse vorgelegt werden. Sie erhalten eine Information, die keinen Wert hat, solange der Aufbau der DQR-Matrix unbekannt bleibt. Deshalb erwartet das Arbeitskreismitglied, dass durch viele Nachfragen *nochmal ein Schub in die Landschaft kommen* wird. Durch solche Nachfragen würden die Informationen nicht mehr aktiv von oben nach unten vermittelt, sondern es gäbe *plötzlich von unten Bedarf* nach Information.

*„Ab Januar [2014] steht ja auf den Ausbildungszeugnissen die DQR-Ziffer. So, wenn das kommt, dann wird ja nochmal ein unheimlicher Run losgehen: DQR, was ist das? Weil es ist ja doch, zwar schon immer mehr, bekannter geworden – aber im Wesentlichen ist diese Diskussion unter Expertinnen, Experten – jetzt schon breiter geworden. Aber in dem Moment, wo das auf den Zeugnissen steht, dann ist es/dann ist es rum.“ (AK 5: 962–965)*

Den Hinweis auf das DQR-Niveau auf den Zeugnissen erklärt dieses Arbeitskreismitglied zu einer Zeitenwende im DQR-Prozess: *Dann ist es rum*. Die Existenz der Zeugnisse soll garantieren, dass es kein Zurück hinter die vereinbarte Gleichwertigkeit geben wird. Durch die Veröffentlichung wurde die Öffentlichkeit zum Zeugen. Zugleich wird *ein unheimlicher Run* erwartet, wenn die AbsolventInnen der Berufsbildung nachfragen, was der DQR denn überhaupt ist. *Unheimlich* könnte ein solches erwartetes breites Interesse für die Arbeitskreismitglieder sein, weil es sich der bisher angestrebten Kontrolle entzieht. Es lässt

sich nicht planen, ob und wie der DQR-Prozess von der Öffentlichkeit aufgenommen wird. In einem Interview, das im August 2014 geführt wurde, als die DQR-Niveaus bereits auf den Zeugnissen ausgewiesen wurden, schildert ein Arbeitskreismitglied die Rezeption des DQR in einer beruflichen Schule:

*„Ich hatte noch was Interessantes und zwar, dass/Gut meine Tochter hat jetzt Abitur gemacht. Und zwar am Fachgymnasium, dem auch eine/an das auch eine Fachschule angegliedert ist. Und dort sind staatlich geprüfte Techniker für Elektrobereiche erfolgreich gewesen. Und da fand ich interessant, dass der Schulleiter für diese Fachschule in der Festrede tatsächlich erwähnt hat: Und Sie müssen sich bewusst sein, was Sie hier erreicht haben. Denn Ihr Abschluss als staatlich geprüfter Techniker an dieser Fachschule entspricht im DQR der Stufe 6, einem Bachelor. Das war denen gar nicht klar. Und dann brach natürlich Jubel unter den Eltern aus, denen das auch nicht klar war. Und das sind dann natürlich schon Erwachsene, teilweise über Dreißigjährige. Trotzdem sind da auch Familien dabei und/also dass auch Lehrer tatsächlich mittlerweile beginnen, das anzunehmen und in solchen dann doch ja irgendwie fürs Leben wichtigen Erlebnissen unterbringen. Und dann den Haken setzen und sagen: Das ist Stufe 6, Bachelor-gleich. Freut euch! Das fand ich auch sehr beeindruckend. Und das auch noch in meiner eigenen Stadt hier sozusagen. Das war gut.“ (AK 14: 113–125)*

Mit Erstaunen und Freude hat dieses Arbeitskreismitglied im Rahmen einer Entlassungsfeier einer beruflichen Schule – die er aus privaten Gründen besuchte – erlebt, dass der Schulleiter für diese Fachschule in der Festrede tatsächlich erwähnt hat, dass der Abschluss als staatlich geprüfter Techniker einem hochschulischen Bachelorabschluss entspricht. Die symbolische Aufwertung der beruflichen Aufstiegsfortbildungen durch die gleichwertige Zuordnung zum DQR-Niveau 6 löste bei den AbsolventInnen und deren Familien *Jubel* aus. Diese Reaktion sowie die Bedeutung, die der Fachschulleiter dem DQR zumaß, erlebte das Arbeitskreismitglied als Bestätigung für die eigene Arbeit. Da mit den AbsolventInnen der Fachschulen auch die Institution und die dort beschäftigten Lehrkräfte durch den DQR aufgewertet werden, ist durchaus anzunehmen, dass gerade die Lehrkräfte der beruflichen Schulen als Multiplikatoren fungieren und den DQR im Rahmen vergleichbarer Veranstaltungen bekannt machen – dass das Erlebnis des Arbeitskreismitglieds also kein außergewöhnlicher Zufall war.

*„Ich also glaube, das war auch ein ganzes Problem an dem ganzen Prozess, dass es halt immer auf einer sehr abstrakten Ebene diese Diskussionen geführt wurden. Und dass man die ganze Zeit sehr weit weg von der Praxis*

*war. Also das habe ich ja auch erlebt. Ich habe/Für [einen Unternehmensverband] habe ich ja auch überall darüber berichtet. Bei den Mitgliedern [dieses Unternehmensverbands] oder auch so bei Veranstaltungen. Und dass da viele natürlich immer den Kopf geschüttelt haben und gesagt haben: Was macht ihr da eigentlich? Über was redet ihr da eigentlich? Damit kann doch niemand was anfangen. Und das ist auch bis heute so, dass auch viele Arbeitgeber nach wie vor sagen: Was bringt uns denn jetzt dieses Instrument und was hilft mir das, wenn das jetzt auf den Zeugnissen drauf steht?“ (AK 6: 184–191)*

Zwar wurden die Unternehmen durch ihre Dachverbände über den DQR-Prozess informiert, allerdings beurteilt das Arbeitskreismitglied das Interesse der Unternehmen auch nach der Einführung des Hinweises auf das DQR-Niveau auf den Zeugnissen sehr kritisch. Die abstrakte Gleichwertigkeit von – inländischen – Qualifikationstypen hilft Einzelunternehmen weder bei der Personalrekrutierung noch bei der Personalentwicklung.

*„Da kamen immer die Leute aus den Kammern und: Was haben denn die Betriebe [...] jetzt sagen Sie mir doch mal ganz konkret, was hat der Einzelbetrieb davon? Wenn ich das jetzt hier unterstützen soll, mit meiner Kammer, dann müssen Sie mir sagen, was der Betrieb davon hat. Und dann hab ich da immer versucht, den indirekten Nutzen des Einzelbetriebes herauszustellen. Aber den Hauptnutzen hat die Politik, die Bildungspolitik. Zurzeit.“ (AK 11: 550–556)*

Das Desinteresse der Einzelunternehmen stammt daher, dass sie keinen direkten Nutzen aus dem DQR ziehen können. Um die Unterstützung der Kammern zu gewinnen, verwies dieses Arbeitskreismitglied deshalb auf den *indirekten Nutzen des Einzelbetriebes*. *Zurzeit* nutzt der DQR aus Sicht des Arbeitskreismitglieds hauptsächlich den BildungspolitikerInnen, die die Berufsbildung vertreten. Durch die Einschränkung *zurzeit* wird angedeutet, dass die Unternehmen später auch materiell von einer Umsetzung des DQR profitieren könnten. Im Hochschulbereich wird dem DQR ebenfalls Desinteresse entgegengebracht.

*„Das heißt, also meine These ist, a) mit der Sichtbarkeit und auch mit dem Dazutun der Verantwortungsbereiche etwas für die Sichtbarkeit zu tun. Wenn beispielsweise die Hochschule sagt: Ja, wir machen das dann in den/Das wird ja nicht auf den Hochschulzeugnissen, sondern [...] im Supplement, genau. Da kommt es rein. Also im Grunde genommen versteckt. Man könnte das ja viel populärer/Das ist/Das ist auch eine Arbeit, also erstmal die Sichtbarkeit herzustellen, vernünftig und groß und fett und dick, wo die Leute dann auch sagen: Hä, was ist denn das?“ (AK 11: 523–532)*

Die Entscheidung der Hochschuleseite, das DQR-Niveau im Supplement auszuweisen und nicht auf den Zeugnissen selbst, verdeutlicht aus Sicht des Arbeitskreismitglieds die geringe Bedeutung, die der Zuordnung der Hochschulabschlüsse in diesem Bildungsbereich beigemessen wird. Im Kontext des DQR-Prozesses wird dieses Desinteresse als Sabotage interpretiert, denn das Arbeitskreismitglied wirft den VertreterInnen der Hochschule vor, sich vor der *Arbeit* zu drücken, *die Sichtbarkeit herzustellen*. Allerdings ist es wenig überraschend, dass im Hochschulbereich die Zuordnung zum DQR kaum auf – und insbesondere nicht auf positive – Resonanz stößt; der pauschal zugeordnete Hochschulrahmen existierte bereits im Vorfeld und die gleichwertige Zuordnung der Hochschulabschlüsse mit beruflichen Aufstiegsfortbildungen stellt für den Hochschulbereich eine Abwertung dar, die nicht in den Vordergrund gerückt wird.

Überraschen kann dagegen die bis Ende 2014 ausgebliebende öffentliche Reaktion von Lehrerverbänden auf den Versuch, das Abitur gemeinsam mit Berufsausbildungen dem DQR-Niveau 4 zuzuordnen.

*„Ja, also ich hatte schon eher den Eindruck, dass bei vielen Allgemeinbildnern das [Ausklammern einer Zuordnung schulischer Abschlüsse] als eine sehr solide Lösung gesehen wurde. Nicht als ein Ärgernis etwa. [...] Aufgrund der Ausklammerung ist sie gar nicht groß öffentlich diskutiert worden. Ich sag mal in den Lehrerverbänden.“ (AK 8: 151–163)*

Die kompromisslose Haltung der KMK während des Abiturstreits war möglicherweise innerhalb des Schulbildungsbereichs bekannt, sodass die Zuordnung des Abiturs in den Lehrerverbänden *gar nicht groß öffentlich diskutiert worden* ist. Sollte in den fortlaufenden Verhandlungen ein konsensualer Zuordnungsvorschlag für eine gleichwertige Zuordnung von Abitur und Ausbildung gefunden werden, könnten Lehrerverbände versuchen, die Öffentlichkeit gegen diesen Vorschlag zu mobilisieren.

*„Und dann werden die Lehrerverbände auch, je nach dem öffentlich werdenden Vorschlag, Position beziehen, ganz klar. Und zwar nicht als Lehrerverband für Lehrer, sondern: Wir als Gymnasiallehrer sind ja in einem ganz tradierten Denken, in einer bestimmten Sichtweise. Ich würde jetzt hinzufügen, Klammern auf, gefangen, Klammer zu. Aber das muss man dann sehen. Und trotzdem muss man das zulassen, weil man damit auch so ein bisschen/Man muss das ja auch rauslassen und muss die Debatte führen und dann eben auch durchstehen. Und dann ist das auch sozusagen ein bisschen reinigend.“ (AK 14: 846–852)*

Den GymnasiallehrerInnen schreibt das Arbeitskreismitglied zu, *in einem ganz tradierten Denken, in einer bestimmten Sichtweise gefangen zu sein*, weshalb ihr Widerstand gegen die mögliche Gleichwertigkeit von Abitur und beruflicher Ausbildung antizipiert wird. Das Arbeitskreismitglied geht aber nicht davon aus, dass sie die Macht besitzen, eine konsensuale Entscheidung zu revidieren. Vielmehr soll ihnen in einem solchen Fall lediglich die Möglichkeit geboten werden, ihren Unmut in Debatten *rauszulassen*.

### 6.3 Gleichwertigkeit als Ziel

*„Wir haben eine Gleichwertigkeit der beiden Bildungswege. Das ist ja die Urthese, an der man sich da letztendlich abarbeiten muss.“ (AK 14: 802–804)*

Der AK DQR begann den DQR-Prozess in Deutschland unter der Prämisse, dass es eine Gleichwertigkeit der beiden Bildungswege – gymnasial/akademisch und beruflich – gebe. Diese *Urthese* stand vor oder gewissermaßen über dem technischen Vorgehen zur Entwicklung der Definitionen und der Matrix im DQR-Dokument sowie dem politischen Prozess der Zuordnungsdebatte. An dieser *Urthese* musste sich der AK DQR *letztendlich abarbeiten*, weil PolitikerInnen aus gesellschaftspolitischen Motiven die höhere Anerkennung der Leistung von beruflich Gebildeten forderten.

*„Ich glaube, dass es schon sehr wichtig war, dass man sich auf die Aussagen vieler politischer Verantwortlicher beziehen konnte, dass berufliche und akademische Bildung gleichwertig sind. Und wir das mit diesem Rückenwind dann auch gesagt haben: Und damit machen wir jetzt Ernst. Hätten wir da eine Diskussion angefangen, die alle berufsständischen Eitelkeiten zum Vorschein hätte kommen lassen, dann wäre es schwierig geworden.“ (AK 2: 226–231)*

Der Kern des DQR-Prozesses ist, dass der AK DQR die Aussage, *dass berufliche und akademische Bildung gleichwertig sind*, unterfüttern und perspektivisch zu Konsequenzen führen sollte. Der AK DQR stellte sich die Aufgabe, die Gleichwertigkeit mittels der Zuordnungen von Qualifikationen zum neuen bildungspolitischen Instrument DQR genauer zu fassen: *Und damit machen wir jetzt Ernst*. Aus Sicht des Arbeitskreismitglieds war es deshalb richtig, eine grundsätzliche Diskussion über die Gleichwertigkeit zu vermeiden, denn wenn *alle berufsständischen Eitelkeiten zum Vorschein* gekommen wären, wäre es *schwierig geworden*, zu einer konsensualen Einigung über gleichwertige Zuordnungen zu kommen. Das langwierige technische Vorgehen im DQR-Prozess

ergibt so als Strategie Sinn, um die *berufsständischen Eitelkeiten* nicht gleich zu Beginn durch eine offene Diskussion über die Folgen des DQR zu verletzen.

Die Aussagen *vieler politischer Verantwortlicher* über die Gleichwertigkeit sind allerdings allgemeine normative Aussagen und referieren nicht auf bildungstaxonomische Fragen, wie sie der DQR durch seine Niveaus aufwirft. Gesellschaftspolitisch kann die Gleichwertigkeit beruflicher und gymnasial/akademischer Bildung aus der prinzipiellen Gleichheit aller BürgerInnen abgeleitet werden. Da in einer modernen arbeitsteiligen Gesellschaft viele unterschiedliche konkrete Qualifikationen benötigt werden, damit die tägliche (Re-)Produktion gewährleistet bleibt, können diese hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Gesellschaft als gleichwertig bezeichnet werden. Zumindest lässt sich ausgehend von der gesellschaftlichen Funktion keine Ungleichwertigkeit zwischen Qualifikationen einfach vom Bildungstyp ableiten, so wäre beispielsweise ein gesellschaftlich niedrigerer Wert von IntensivkrankenpflegerInnen gegenüber WerbedesignerInnen nur schwer begründbar.

Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs engagierten sich von Beginn an im DQR-Prozess, weil sie im Interesse des von ihnen vertretenden Bildungsbereichs die normativen Aussagen über die Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung beim Wort nehmen und in einer entsprechenden Bildungstaxonomie explizit festschreiben wollten. Gleichwertigkeit wurde von den VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs als eine Chance zur Aufwertung der Berufsbildung begriffen. Dieses Interesse an einer Aufwertung der Berufsbildung im nationalen Bildungssystem wurde mit dem nationalen Interesse an einer Aufwertung des deutschen Bildungssystems im internationalen Vergleich verbunden. So erklärte die damalige Bundesbildungsministerin Schavan zur Eröffnung der ersten DQR-Fachtagung im März 2008:

„Wenn immer wieder beklagt wird, dass in Deutschland erworbene Qualifikationen bzw. Abschlüsse europäisch ‚unter Wert‘ gehandelt werden, dann bieten DQR und EQR die Chance, dies endlich zu korrigieren!“ (Bund-Länder-Konferenz 2008: 10)

Die in einer Taxonomie fixierte höhere Anerkennung der beruflichen Qualifikationen sollte die im europäischen Vergleich beklagte Unterbewertung deutscher Qualifikationen korrigieren – damit waren berufliche Aus- und Fortbildungsabschlüsse gemeint. Das partikulare Interesse des Berufsbildungsbereichs wurde so zum allgemeinen nationalen Interesse erklärt. Die Ursachen dieser Hegemonialisierung des Interesses der VertreterInnen der Berufsbildung beschrieben Euler und Severing schon 2006:

„Das abnehmende Arbeitskräftepotenzial sowie der damit einhergehende prognostizierte erhöhte Fachkräftebedarf führen dazu, dass in der nationalen und auch europäischen Diskussion ein gemeinsames Ziel von Wirtschaft, Politik und Wissenschaft bekräftigt wird: die Herstellung der Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung. Die unter dem Durchschnitt der OECD-Mitgliedsländer liegenden Studienanfängerzahlen in Deutschland sind ein besonderer Impuls der deutschen Diskussion: Mit einem Anteil von nur etwas über 20 Prozent an Akademikern an einem Altersjahrgang ist Deutschland Viertletztes unter 30 OECD-Ländern.“ (Euler/Severing 2006: 87)

Das durch ein gemeinsames Ziel geeinte Bündnis von „Wirtschaft, Politik und Wissenschaft“ existiert auf nationaler Ebene allerdings nur innerhalb des Feldes der Berufsbildung. In der Zuordnungsdiskussion zeigten sich erhebliche Widerstände in Politik und Wissenschaft gegen eine fixierte Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung – namentlich in der KMK und in allen Organisationen des Hochschulbereichs gab es große Vorbehalte gegen dieses Ziel (vgl. Kapitel 6.1). Nur die Wirtschaft – gemeint sind hier die abgestimmt vorgehenden Sozialpartner – wollte den DQR von Beginn an nutzen, um deutsche Berufsausbildungen und -fortbildungen im europäischen Vergleich höher einzuordnen als zuvor im Rahmen der 2005 verabschiedeten Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen, in deren Systematik berufliche Bildung pauschal als nicht postsekundäre Bildung auf den Niveaus 2 und 3 von fünf Niveaus zugeordnet worden war (vgl. Anerkennungsrichtlinie 2005; Klenk 2013a: 153).

In international vergleichenden Statistiken über den Zugang zu höherer Bildung schneidet Deutschland schlechter ab als Staaten ohne duales Berufsausbildungssystem. Durch die mit dem EQR/DQR angestrebte Gleichwertigkeit der deutschen beruflichen Aus- und Fortbildungszertifikate im europäischen Vergleich soll die aus deutscher Sicht unfaire Beurteilung durch die EU und die OECD korrigiert werden. Diese Benachteiligung spielt sich allerdings maßgeblich auf einer symbolischen Ebene ab, da beispielsweise anhand ökonomischer Indikatoren wie nationale Wirtschaftsleistung und Facharbeitergehälter keine negativen Folgen des deutschen Berufsbildungssystems erkennbar sind. Ein vergleichbares Interesse an einer Aufwertung seines Bildungssystems im europäischen Vergleich verfolgt Österreich; auch dort sollen über den EQR-Prozess berufliche Qualifikationen im europäischen Vergleich aufgewertet werden (vgl. Cendon/Schlögl 2012: 348).

Der politisch-ökonomische Kontext veränderte sich zwischen dem Beginn der Arbeit des AK DQR Mitte 2007 und dem Abschluss der empirischen Erhebung dieses Forschungsprojekts Ende 2014 grundlegend. Seit Beginn der Weltwirt-

schaftskrise 2008 verbesserte sich die Bewertung des deutschen Berufsbildungssystems durch andere europäische Akteure. Aus deutscher Sicht bietet die Krise eine zeitlich begrenzte Möglichkeit, um das duale Ausbildungssystem mittels Strukturveränderungen in anderen europäischen Ländern zu verankern.

*„Da ist schon gelegt worden, das ist bestimmt schon vier Jahre [Interviewzeitpunkt 2014] her, ein ganz starker Fokus auf work-based Learning und Apprenticeship. Und den Auftrag auch des Bildungsbereichs für die Beschäftigung gewissermaßen die richtigen Vorqualifikationen sozusagen anzubieten. Die ganze Debatte European Alliance for Apprenticeship ist im Grunde genommen mit darauf beruhend. Und gleichzeitig bei den hohen Jugendarbeitslosenquoten [...] wurde einfach immer deutlicher: Die Bildung und insbesondere Berufsbildung ist eine ganz wichtige Voraussetzung auch für oder ein ganz wichtiger Beitrag, Überwindung dieser Probleme und der hohen Jugendarbeitslosigkeit. Also der Mismatch von bisherigen Qualifikationen im Bildungsbereich gegenüber dem Arbeitsmarkt ist so eklatant, dass die meisten Staaten da schon die Segel gestrichen haben. Und ich glaube inzwischen locker fünfzig, sechzig Prozent der Staaten unterwegs sind, Apprenticeship-Skills zu machen.“ (AK 10: 366–377)*

Die Weltwirtschaftskrise führte in den südeuropäischen Ländern – aber auch in Ländern der europäischen Peripherie in Mittelosteuropa – zu drastischen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Die dortige Jugendarbeitslosigkeit von teilweise über 50 % wird im Interview auf einen *Mismatch von bisherigen Qualifikationen im Bildungsbereich gegenüber dem Arbeitsmarkt* zurückgeführt.<sup>132</sup>

<sup>132</sup> Diese auf einen Mismatch referierende Argumentation ist hinsichtlich des Zusammenhangs von Ursache und Wirkung nicht eindeutig. Zu unterscheiden wäre grundsätzlich zwischen der strukturellen und der konjunkturellen hohen (Jugend-)Arbeitslosigkeit. So sind die traurigen Spitzenwerte der Jugendarbeitslosigkeit in den letzten Jahren durch den ökonomischen Zusammenbruch vieler Unternehmen beziehungsweise ganzer Branchen zu erklären und nicht durch eine Fehl- oder Überqualifizierungsproblematik. In Spanien liegen beispielsweise die Arbeitslosenquoten sowohl von Unqualifizierten, als auch von beruflich oder akademisch Ausgebildeten deutlich über dem europäischen Durchschnitt. Neben einem hohen Anteil von SchulabbrecherInnen wird die Polarisierung zwischen hoch und kaum Qualifizierten als Problem des spanischen Bildungssystems ausgemacht (vgl. Ministerio de Empleo y Seguridad Social o.J.: 44 ff.). Die Überqualifizierungsthese ist als Erklärung für die hohe Jugendarbeitslosigkeit fragwürdig, denn die Arbeitslosigkeit ist unter den Hochqualifizierten geringer als unter niedrigeren Qualifikationsgruppen. Zwar werden AkademikerInnen häufig nicht adäquat beschäftigt, aber sie haben bessere Beschäftigungs- und Emigrationschancen. Bei einem Ausbau des Berufsbildungssystems nach deutschem Vorbild müsste der Fokus auf die Integration der nicht oder kaum Qualifizierten gelegt werden. Als Alternative zum Studium würde berufliche Bildung das zentrale Problem des spanischen Bildungssystems, die hohe Schulabbruchsquote, nicht lösen können. Wie sich ein Ausbau des Berufsbildungssystems dann auf die Beschäftigungschancen Jugendlicher auswirken würde, müsste genauer geprüft werden, denn die besonders starken Industriesektoren der deutschen Wirtschaft, in denen die duale Ausbil-



Die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland resultiert in dieser Argumentation im Umkehrschluss aus dem dualen Ausbildungssystem, das arbeitsmarktdäquate Qualifikationen hervorbringt. Entsprechend erscheinen Reformen der Bildungssysteme der Krisenländer als Voraussetzung zur Überwindung der Krise. Besonders hervorzuheben ist bei dieser, die politische Praxis anleitenden Interpretation der Krisenursachen und -lösungen das Berlin-Memorandum, das im Dezember 2012 von den BildungsministerInnen Deutschlands, Portugals, Griechenlands, Spaniens, Lettlands, der Slowakei und Italiens verabschiedet wurde. Darin wird die Stärkung der beruflichen Bildung als Maßnahme gegen die europäische Jugendarbeitslosigkeit gefordert. Das deutsche System wird explizit als Vorbild genannt und der Transfer dualer Strukturen durch Modellprojekte angekündigt (vgl. Ministers of Education 2012). Die EU-Kommission griff diese Idee auf und erklärte mit der Europäischen Ausbildungsallianz die Förderung beruflicher Bildung zu einem neuen europäischen bildungspolitischen Ziel (vgl. Europäischer Rat 2013).

Mit einem durch diese internationale Entwicklung gestärkten Selbstbewusstsein gingen die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs 2011/2012 in die nationale Zuordnungsdiskussion, um die Gleichwertigkeit gegenüber der Allgemein- und Hochschulbildung durchzusetzen. Bei der Zuordnungsdiskussion wurde bis Ende 2014 die Gleichwertigkeit beruflicher Fortbildungsabschlüsse im Vergleich zum Bachelor erreicht, im Vergleich zum Master in Einzelfällen. Über die Frage der Gleichwertigkeit beruflicher Ausbildungsabschlüsse mit der allgemeinen Hochschulreife konnte kein Konsens erzielt werden. Bis 2017 soll geklärt werden, ob und wie schulische Abschlüsse dem DQR zugeordnet werden – damit würde eine (Un-)Gleichwertigkeitsaussage getroffen (vgl. Kapitel 6.1.2).

*„Wir hatten ja auf Niveau 6, wo Meister, Techniker, Fachwirt sind, das ist ja geradezu revolutionär. Also die Gleichwertigkeit zwischen beruflicher und akademischer Bildung manifestiert sich ja am stärksten auf diesem Niveau 6. Der DQR wurde aber entwickelt unter der Maßgabe – und da waren sich alle Akteure einig – dass grundsätzlich jedes Niveau auf unterschiedlichen Bildungswegen erreichbar sein soll. So. Jetzt haben wir das Niveau 6 ziemlich gut gefüllt. Jetzt geht es um das Niveau 7.“ (AK 9: 270–274)*

Die gleichwertige Niveauzuordnung des Bachelors und beruflicher Qualifikationen auf Niveau 6 bewertet dieses Arbeitskreismitglied als *geradezu revolutionär*. Der AK DQR vollzog in diesem Bild eine symbolische Revolution, bei der

---

dung auf hohem Niveau und mit großer Beschäftigungssicherheit angeboten wird, existieren beispielsweise in Spanien nicht in vergleichbarem Umfang.

die veränderten Kräfteverhältnisse nicht länger in einer überkommenen Ordnung gefangen gehalten werden konnten und eine neue, der Zeit angemessene Ordnung etabliert wurde. Diese Revolution ist allerdings noch nicht abgeschlossen, da die obersten Niveaus 7 und 8 noch nicht umgewälzt wurden. Das Arbeitskreismitglied betont in diesem Zusammenhang, dass *sich alle Akteure einig* waren, dass *grundsätzlich jedes Niveau auf unterschiedlichen Bildungswegen erreichbar sein soll*.

*„Ich glaube, man muss da – da unterscheiden sich die Bereiche dann vielleicht gar nicht so sehr – erst einmal auseinanderhalten die Frage: Grundsätzliche Möglichkeit der Gleichwertigkeit und Dissens im Detail. Also dass es grundsätzlich sowas gibt, wie eine Niveaugleichheit über Bildungsbereiche hinweg, das ist, glaube ich, unstrittig.“* (AK 7: 145–147)

Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds war in allen Bildungsbereichen die *grundsätzliche Möglichkeit der Gleichwertigkeit* unterschiedlicher Qualifikationen *unstrittig*. Gleichwertigkeit stellte innerhalb des AK DQR eine normative Grundorientierung dar, die von niemandem offen zurückgewiesen wurde. Über die konkreten Zuordnungen unterschiedlicher Qualifikationen auf ein Niveau herrschte dann allerdings *Dissens im Detail*. So wird die Zuordnung von Bachelor und Meister sowie weiteren beruflichen Fortbildungsabschlüssen auf Niveau 6 vom Berufsbildungsblock als Erfolg gesehen, der so nicht mit Sicherheit zu erwarten war. Die dieser Zuordnung beigemessene Bedeutung resultiert aus der Überraschung, dass etwas gelungen ist, was lange Zeit unmöglich schien.

*„Dass wir irgendwann einmal es geschafft haben und das darf man gar nicht zu gering schätzen: Dass eine Meisterqualifikation mit einem Bachelor eine Gleichwertigkeit erfährt. Ich bin persönlich der Ansicht, dass das ein zwingendes Muss ist, weil ein Meister die Berechtigung hat, Unternehmer zu sein in Bezug auf die Selbstständigkeit am Markt, in Bezug auf Qualität seiner fachlichen Leistung, in Bezug auf Qualität der Betriebsführung. Und auch eine Gesellschaft hat, und da spreche ich jetzt von kommunalen Blickpunkten, durchaus Nachteile, wenn jemand seinen Betrieb nicht führen kann und das Ganze insolvent geht. Dann bleiben Rechnungen aus, die nicht bezahlt werden, Mitarbeiter, entfallen Lohn/werden arbeitslos. Also die haben nicht nur eine eigene, sondern auch ein/jeder Unternehmer eine gesellschaftliche Verantwortung und eine Verantwortung in Bezug auf Ausbildung.“* (AK 4: 319–327)

*Irgendwann einmal es geschafft zu haben*, dass mit dem Meisterabschluss der bekannteste und kulturgeschichtlich bedeutsamste Qualifikationstyp des Berufsbildungsbereichs *Gleichwertigkeit erfährt*, ist für dieses Arbeitskreismitglied ein bedeutsamer Erfolg. Die wahrgenommene gesellschaftliche Unterbewer-

tung der beruflichen Aufstiegsqualifikationen lehnt das Arbeitskreismitglied inhaltlich ab: Mit der Definition, *Unternehmer zu sein*, wird an die hohe gesellschaftliche Wertschätzung des erfolgreichen unternehmerischen Individuums angeknüpft, das in einer konservativen oder liberalen Ideologie als Garant für Wohlstand und Fortschritt gilt. Der *Unternehmer* soll gegenüber hochschulischen Abschlüssen aufgewertet werden. Die ökonomische Bedeutung der – insbesondere handwerklichen – Kleinst- und Kleinunternehmen, die von MeisterInnen geführt werden, wird als Argument genannt, weshalb die Gleichwertigkeit *ein zwingendes Muss* sei. Mit dem Hinweis, dass *jeder Unternehmer eine gesellschaftliche Verantwortung und eine Verantwortung in Bezug auf Ausbildung* übernimmt, verbindet das Arbeitskreismitglied die gewünschte gesellschaftspolitische Anerkennung argumentativ mit Aspekten der beruflichen Handlungskompetenz des DQR, wo ab Niveau 6 als Teil der Sozialkompetenz die Fähigkeit genannt ist, Unternehmen zu leiten (vgl. AK DQR 2011: 7).

Die Begründung der Gleichwertigkeit unterschiedlicher Qualifikationen mit Bezug auf den DQR ist schwierig, wenn sie nicht einfach tautologisch durch die Zuordnung zweier unterschiedlicher Qualifikationen zu einem DQR-Niveau begründet werden soll. Wenn der DQR „nicht das Gemeinsame im Sinne von gleichartig, sondern das Gemeinsame im Sinne von Gleichwertigkeit zum Ausdruck bringt.“ (AfBFT 2010b: 24 f.), muss es einen gemeinsamen Nenner geben, der die höchst verschiedenen Qualifikationen zu einer abstrakten Einheitlichkeit bringt. Die Definition von Gleichwertigkeit im DQR-Handbuch gibt Hinweise, um welchen gemeinsamen Nenner es sich handelt:

„Gleichwertigkeit bedeutet im DQR, dass verschiedene Qualifikationen, die einem gemeinsamen DQR-Niveau zugeordnet sind, vergleichbar hohe Anforderungen stellen, auch wenn sich Bildungsformate und -inhalte sowie Tätigkeitsprofile unterscheiden, also keine *Gleichartigkeit* besteht. Die vom DQR beschriebene Niveaugleichheit, z. B. von Meister- und Bachelorabschluss, ändert nichts daran, dass hinter den Qualifikationen unterschiedliche fachliche Spezialisierungen und Akzentsetzungen stehen. Deshalb wird im DQR-Kontext von der *Gleichwertigkeit* und nicht von der *Gleichartigkeit* von Qualifikationen gesprochen.“ (B-L-KS 2013: 44, Herv. im Orig.)

Die Gleichwertigkeit, die im DQR ausgewiesen wird, bezieht sich auf die „Anforderungen“, die Qualifikationen stellen. Die Niveauindikatoren spezifizieren für jedes Niveau die Anforderungen in abstrakter Form bezüglich des Anwendungsfeldes, des Autonomiegrades sowie der Komplexität/Unübersichtlichkeit, durch die Aufgabenstellungen gekennzeichnet sind, zu deren Bewältigung eine entsprechend zugeordnete Qualifikation befähigt (vgl. Kapitel 5.2.2). Allerdings wurde die Zuordnung der Qualifikationen zu den DQR-Niveaus vorge-

nommen, ohne diese Anforderungen spezifisch und systematisch zu überprüfen – das gilt auch für die vier Kompetenzdimensionen. Ausgehend von den offiziellen Dokumenten des DQR-Prozesses bleibt als Definition der Gleichwertigkeit nur der tautologische Verweis auf die vorgenommene Niveauzuordnung. Da sich keine explizite Antwort auf die Frage findet, was die Gleichwertigkeit im Rahmen des DQR ausmacht, wird die dem DQR-Prozess implizit zugrundeliegende Bedeutung von Gleichwertigkeit im Folgenden herausgearbeitet.

Trotz des Anspruchs des DQR, für alle Bildungsbereiche zu gelten, wurden zunächst nur formale Qualifikationen zugeordnet. Die Suche nach dem vergleichenden gemeinsamen Nenner kann deshalb auf die beiden Bildungstypen – beruflich-betrieblicher und akademischer Bildungstyp (vgl. Spöttl 2012a: 140) – begrenzt werden, deren formale Qualifikationen zum DQR zugeordnet wurden.

*„Weil man da einfach auch das Gefühl hatte, man fährt gegen eine Wand. Weil es einfach festgefahrene Meinungen sind und wenn halt in den Köpfen dieses Verständnis da ist: Jemand der studiert, ist aber nun mal höher qualifiziert als jemand der eine berufliche Fortbildung macht, dann ist es halt auch schwierig, da mit Argumenten irgendwie dagegen anzukämpfen. Also das war immer so mein Gefühl, dass das einfach so Dinge waren, die in den Köpfen so manifestiert sind, dass man da einfach auch gar nicht ran kommt.“ (AK 6: 901–906)*

Im DQR-Prozess wurde entsprechend dem heutigen Stand der Produktionsbedingungen das Verhältnis von Kopf- und Handarbeit thematisiert, das sich zentral über die Bildungswege reproduziert. Historisch erfährt der akademische Bildungstyp respektive Kopfarbeit mehr Anerkennung als der beruflich-betriebliche Bildungstyp respektive Handarbeit. Die Höherwertigkeit hochschulischer Qualifikationen gegenüber beruflichen Qualifikationen hat eine lange Tradition und ist aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *in den Köpfen so manifestiert, dass man da einfach auch gar nicht rankommt*. Diese Beschreibung des Alltagsverständs, der mit unbewussten Wissensbeständen operiert, die nicht durch einfache Widerlegung erschüttert oder verändert werden können, verweist auf ein zentrales Problem bei dem Versuch, die Gleichwertigkeit der Berufsbildung durch den DQR festzuschreiben: Zwar konnte sich der AK DQR auf eine gleichwertige Zuordnung hochschulischer und beruflicher Qualifikationen auf Niveau 6 und 7 einigen, allerdings war offen, ob und wie diese Entscheidung außerhalb des Arbeitskreises akzeptiert würde. In den Interviews wird auf eine hohe gesellschaftliche Wertschätzung für das deutsche Berufsbildungssystem Bezug genommen, die mit dem Standort BRD im internationalen Wettbewerb

verknüpft ist. Jedoch wird wiederholt beschrieben, dass diese Wertschätzung sich im rein nationalen Kontext nicht findet. Die Mitglieder des AK DQR sahen sich vor der Herausforderung, mit dem DQR sowohl die in der Gesellschaft vorherrschende Wahrnehmung von Gleichwertigkeiten grundsätzlich abzubilden als auch zugleich Veränderungen dieses Alltagsverstands anstoßen. Die Arbeitskreismitglieder nutzten als Bewertungsmaßstab für die Gleichwertigkeit insbesondere die Verwertung von Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt sowie die mit Qualifikationen verbundenen Zugangsrechte innerhalb des Bildungssystems.

*„Oder man stellt es über monetäre Entwicklungen fest, also wo verdiene ich nach Statistik denn eigentlich nach wie vor über ein Erwerbsleben am meisten. Da gäbe es verschiedene Indikatoren, die man heranziehen kann. Aber der erste und naheliegendste, wenn man so nur auf Bildungsbereich und nicht auf Verdienst beispielsweise abzielt oder auf die Frage, wo erwartet mich Arbeitslosigkeit oder so Dingen. Dass wo man in dem Augenblick, wo man noch in der Entwicklung ist. Im Sinne: Was will ich werden? Welchen Weg will ich beschreiten? Wird man die Gleichwertigkeit schon an solchen Äußerlichkeiten festmachen. [...] Also Prestige ist sicherlich ein sehr interessantes Reizwort dabei, ja? Das würde neben diesem Gedanken der Bildungshierarchie natürlich auch schon Verdienst und so weiter mit in/ mitdenken zumindest, ja? Ist vielleicht ein sehr gut geeigneter Überbegriff. Aber das ist wieder eher die Sicht auf eine Entwicklung, die sozusagen oft aus der Perspektive auf Bildungsbiographie sozusagen zu/aber in dem Augenblick, wo ich mich selber am Anfang einer Bildungsbiographie befinde, werde ich als erstes Zeugnisse vergleichen, werde ich natürlich ein bisschen rumhören, wenn heute/Fleischereifachverkäuferin wird ein anderes Prestige haben als ein, was weiß ich, Mechatroniker, ja? Aber das, was Menschen, ohne dass sie sich stundenlang damit beschäftigen, als erste Handhabe, so wie sie doch sonst auch/Wenn Sie Menschen aus einer Klasse vergleichen, schauen Sie gleich auf die Schulnote. Das kann natürlich ein verengter Blick sein, aber ist ein erster Indikator. Ob jemand ein Spitzenmann ist oder nicht. Und so ähnlich ist es da eben auch: Ich schaue auf eine ganz einfache Kennziffer. Und so würde ich die DQR-Niveaus dann als eine einfache Kennziffer [verstehen].“ (AK 8: 454–479)*

Das Arbeitskreismitglied geht davon aus, dass in der Gesellschaft Gleichwertigkeit an verschiedenen *Äußerlichkeiten* festgemacht wird, wie der durchschnittlichen monetären Verwertung unterschiedlicher Qualifikationen und der Arbeitsplatzsicherheit. Für unterschiedliche ökonomische Indikatoren wie Gehalt, Arbeitslosigkeitsrisiko, ausbildungsadäquate Beschäftigung, Arbeitsplatzwechsel etc. können durchschnittliche Werte gemessen werden, auf deren Grund-

lage eine hierarchisierende Bewertung von Qualifikationen vorgenommen werden kann.<sup>133</sup> Für ein solches Vorgehen spräche auf den ersten Blick die scheinbare Objektivität. Wenn bei einer bildungsökonomisch begründeten Ordnung allerdings mehrere Indikatoren berücksichtigt werden sollen, beeinflusst die Gewichtung der Indikatoren das Ergebnis, wodurch wiederum Vorannahmen einfließen; eine gesellschaftlich allgemein anerkannte Hierarchie der Qualifikationen existiert derzeit nicht.

Das Arbeitskreismitglied lenkt den Blick stattdessen auf eine potentiell orientierende Funktion des DQR bei der bildungsbiographischen Entscheidungsfindung, da durch die Zuordnung der Qualifikationen *eine ganz einfache Kennziffer* geschaffen wurde, die als *ein erster Indikator* einen schnellen und einfachen Vergleich ermöglicht. Da Bildungssubjekte ihre Entscheidungen nicht auf Grundlage vollständiger Informationen treffen (vgl. Forßbohm 2015: 5 ff.), ist eine solche orientierende Funktion des DQR in Zukunft durchaus vorstellbar.

*„Also Sie können bei solchen Prozessen – und das macht es eben auch immer schwierig – nicht so tun, als würde man bei null anfangen und als hätte man nicht historisch gewachsene Werthaltungen, Wertschätzungen und Begründungskontexte, die man nicht so ohne weiteres beiseite fegen kann. Auch wenn es inhaltlich genügend Anhaltspunkte dafür gibt, dass der eine oder andere [Beruf] eben anspruchsvoller ist. Wobei ich das nicht an der Arbeitsmarktfrage festmachen würde. Darum geht es jetzt in der Tat nicht. Aber es geht schon darum, zu sagen: Gibt es nicht zum Beispiel – ich nehme mal Berufsausbildung – gibt es nicht Berufsausbildungen, die geringeres Anforderungsniveau haben, trotzdem drei Jahre gelten, im Vergleich zu anderen, die natürlich ein höheres Anforderungsniveau haben? Wobei nicht damit gesagt wird, dass der eine arbeitslos wird oder der andere mehr verdient oder so. Das kann ja in ganz anderen Kontexten liegen. Das kann Gründe haben, die jetzt außerhalb ja des Anforderungsniveaus einer Qualifikation liegen. Obwohl da sicherlich hin und wieder – oder nicht hin und wieder – obwohl da oft sicherlich auch direkte Verbindungen da sind. Aber muss nicht zwangsläufig so sein. Und das wäre zum Beispiel so/Also Sie können natürlich ein Philosophieprofessor sein, der hoch anspruchsvoll arbeitet und trotzdem können Sie arbeitslos sein. Vielleicht ein Informatikprofessor weniger. Trotzdem würde ich jetzt nicht per se unterstellen, dass ein Philosophieprofessor ein geringeres Anforderungsprofil hat als ein Informatikprofessor.“ (AK 13: 587–602)*

---

133 So werden beispielsweise in der Bildungsberichterstattung die sogenannten Arbeitsmarktergebnisse gemessen und entsprechende Rangfolgen von Qualifikationen ausgewiesen (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013: 117 ff.).

Bei der Zuordnungsdebatte mussten aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *historisch gewachsene Werthaltungen, Wertschätzungen und Begründungskontexte* berücksichtigt werden. So sei beispielsweise die Gleichwertigkeit aller dreijährigen Berufsausbildungen, die durch die En-bloc-Zuordnung festgeschrieben wurde, nicht durch das dem DQR zugrundgelegte Konzept des Anforderungsniveaus einer Qualifikation begründet. Es hätte *inhaltlich genügend Anhaltspunkte dafür* gegeben, Ausbildungen differenziert verschiedenen Niveaus zuzuordnen. Eine einfache Ableitung der unterschiedlichen Wertigkeiten der dualen Berufsausbildungen von der *Arbeitsmarktfra*ge – gemeint ist die bildungsökonomische Betrachtung der Verwertbarkeit einer Qualifikation auf dem Arbeitsmarkt – lehnt das Arbeitskreismitglied allerdings ab. Es gebe zwar eine häufige, aber eben nicht kausale Relation zwischen Anforderungsniveau und Beschäftigungssituation. Zur Illustration des Auseinanderfallens von Anforderungsniveau und Arbeitslosigkeitsrisiko wählt das Arbeitskreismitglied ein Beispiel aus dem Hochschulbereich, wo ein Philosophieprofessor trotz vergleichbarem *Anforderungsprofil* ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko habe als ein Informatikprofessor. Interessant an dieser Argumentation ist, dass das Arbeitskreismitglied damit eine Argumentation nutzt, die in Bezug auf GesellInnen beziehungsweise FacharbeiterInnen mit dreijähriger Ausbildung gerade widerlegt werden sollte. So wird eben nicht begründet, worin das jeweilige Anforderungsniveau der Professoren liegt, sondern mit Bezug auf die erreichte Professur ein vergleichbares Anforderungsniveau behauptet. Diese im Interview vorausgesetzte – und aufgrund der habituellen Nähe auch gegebene – Übereinstimmung der Gesprächspartner über die Anerkennung eines hohen Anforderungsniveaus im Hochschulbereich über Fächer hinweg ist ein gutes Beispiel für *historisch gewachsene Werthaltungen, Wertschätzungen und Begründungskontexte* beziehungsweise den in unbewussten Wissensbeständen verankerten Alltagsverstand. Die gesellschaftliche Bewertung von Qualifikationen hängt im hohen Maße von Titeln und Zertifikaten ab, ohne dabei direkt die konkreten Anforderungen zu reflektieren.

Es stellt sich deshalb die Frage, ob und wie der DQR auf bestehende Bewertungen einwirken könnte? Eine direkte Auswirkung könnten DQR-Niveaus für individuelle Lernbiographien gewinnen, wenn über die Zuordnung Zugangsrechte zu den Qualifikationen des nächsthöheren Niveaus gewährt würden – was im DQR aber explizit ausgeschlossen wurde: „Das Erreichen eines bestimmten Niveaus des DQR berechtigt nicht automatisch zum Zugang zur nächsten Stufe.“ (AK DQR 2011: 5)

*„Und da geht es nicht darum zusehends, dass man mit einem Meister, der auf Bachelorniveau ist, auf den Masterstudiengang sofort eine Anrechnung findet. Weil der Meister die kognitiven, fachdisziplinarischen Aspekte in ei-*

*ner ganz anderen Form aufbereitet, als der Bachelor das getan hat. Und darum kann es ja erst einmal nicht gehen. Sondern es kann nur in Bezug auf eine Wertigkeit gehen.“ (AK 4: 205–209)*

Wie dieses Arbeitskreismitglied erläutert, ist die im DQR ausgewiesene Gleichwertigkeit von Qualifikationen ungleichartig hinsichtlich der zugrundeliegenden *kognitiven, fachdisziplinarischen Aspekte*. Diese ungleichartige Gleichwertigkeit unterschiedlicher Qualifikationen wie Bachelor und Meister auf Niveau 6 ermöglicht deshalb keine einfache Substitution des einen durch das andere hinsichtlich des Zugangs zu aufbauenden Bildungsangeboten wie einem Masterstudiengang auf Niveau 7. Allerdings kündigte der stellvertretende Präsident und Forschungsdirektor des BIBB, Reinhold Weiß, schon 2010 während der Bundestagsanhörung des AfBFT an, dass der offizielle Ausschluss von Berechtigungsfragen und anderen Konsequenzen nur einen Aufschub solcher Diskussionen bedeutet:

*„Natürlich werden irgendwann daraus Konsequenzen zu ziehen sein in Richtung Zugänge, in Richtung Anerkennungsverfahren, vielleicht auch im Rahmen der Tarifpolitik. [...] Gleichwohl sollte man dies nicht als Folgewirkung des Qualifikationsrahmens, sondern von politischen Entscheidungen interpretieren.“ (AfBFT 2010b: 19)*

Konsequenzen für Zugangsberechtigungen, für die Anerkennung von außerhalb des nationalen Regelsystems erworbenen Qualifikationen oder für Tarifpolitik ergeben sich nicht direkt aus einem Qualifikationsrahmen. Weiß betont, dass die Konsequenzen von „politischen Entscheidungen“ abhängen. Wie sich eine offiziell dokumentierte Gleichwertigkeit im DQR auswirkt, hängt von weiteren Entscheidungen ab – und selbstverständlich davon, welche Widerstände die Umsetzung solcher Entscheidungen hemmen. Die Frage der Akzeptanz von Gleichwertigkeitsaussagen wird in der gesellschaftlichen Praxis beantwortet. Selbst bei gesetzlich geregelten Gleichwertigkeitsaussagen ist die Wirkung ungewiss.

*„Aber wir haben ja jetzt schon eins: Anerkennungsgesetz seit April letzten Jahres. Und da geht es ja genau um Gleichwertigkeitsbescheide. Weil nach dem Anerkennungsgesetz mit im Ausland erworbenen Qualifikationen: Wenn Qualifikationen im Ausland erworben wurden, da gibt es jetzt nach dem Anerkennungsgesetz die Möglichkeit, eine Gleichwertigkeitsbescheinigung zu kriegen. Wenn die/wenn die gegeben wird, dann entspricht die Niveau 4: Berufsabschluss. So die Frage ist jetzt, welche Akzeptanz findet diese Gleichwertigkeitsbescheinigung auf dem Arbeitsmarkt? Das ist ja noch völlig offen.“ (AK 5: 513–519)*



Mit Verweis auf das Anerkennungsgesetz (vgl. BQFG 2011), das am 1. April 2012 in Kraft trat, erläutert dieses Arbeitskreismitglied, dass die Existenz einer *Gleichwertigkeitsbescheinigung* nicht automatisch zu vorhersagbaren Auswirkungen führt. Bescheide nach dem Anerkennungsgesetz dokumentieren – in der Logik und Sprache des DQR – eine Gleichartigkeit von spezifischen Qualifikationen im internationalen Vergleich. Dies stellt einen Sonderfall der Gleichwertigkeit im Sinne des DQR dar, bei dem zwei unterschiedlich erworbene Qualifikationen zu einem identischen Outcome führen. Ob die Gleichwertigkeit von in verschiedenen Ländern erworbenen Qualifikationen *auf dem Arbeitsmarkt* akzeptiert wird, bleibt abzuwarten. Die Ausstellung der Bescheinigungen ist zwar geregelt, aber es hängt von den einstellenden Unternehmen ab, ob ausländische BewerberInnen in der Folge auch als gleichwertig qualifizierte Arbeitskräfte behandelt werden. Sollten ausländische BewerberInnen als weniger qualifiziert gelten als BesitzerInnen von bekannten, deutschen sozusagen Normal-Qualifikationen, wäre die Gleichwertigkeit in der gesellschaftlichen Praxis nicht umgesetzt. Auch beim DQR ist insofern die beabsichtigte von der realen Wirkung zu unterscheiden beziehungsweise ist die reale Wirkung abzuwarten.

*„Und das [die Zuordnung einer Qualifikation] hat was natürlich, bestreite ich nicht, mit Reputation zu tun, das kann man nicht leugnen. Aber ich glaube nicht, dass es die hohe Rolle spielen wird. Weil wenn ich Lehramtsanwärter werden möchte, dann muss ich eben mit einer bestimmten deutschen Qualifikation kommen und nicht mit einer Niveaustufe.“ (AK 3: 771–774)*

Da Personalentscheidungen mit Blick auf spezifische Qualifikationen, die zur Erfüllung bestimmter Arbeitsplatzanforderungen befähigen, getroffen werden und nicht bezüglich eines abstrakten Anforderungsniveaus, bezweifelt dieses Arbeitskreismitglied die Relevanz der gleichwertigen DQR-Zuordnungen für den nationalen Arbeitsmarkt. Allerdings wird eine Bedeutung für die *Reputation* von Qualifikationen durch die Niveauzuordnung eingeräumt. Das gesellschaftliche Ansehen von Qualifikationen – sinnvollerweise muss von dem mit Qualifikationen verbundenen Prestige für die TrägerInnen gesprochen werden – verweist auf den gesellschaftlichen Machtraum, in dem Personen und Gruppen eine relationale Stellung zueinander einnehmen, was sich nicht auf den Arbeitsmarkt reduzieren lässt.

Die Position im gesellschaftlichen Machtraum hängt von der Kombination von ökonomischem, kulturellem und sozialen Kapital ab (vgl. Bourdieu 1997: 218ff.). Auf diesen zugleich realen und symbolischen gesellschaftlichen Machtraum zielt die Gleichwertigkeitsforderung des Berufsbildungsbereichs. Es geht um eine allgemeine Aufwertung des ganzen Feldes. Nicht nur soll der Wert be-

ruflicher Bildung als kulturelles Kapital gesteigert werden, sondern auch Verbände, Abteilungen und WissenschaftlerInnen, die sich mit Berufsbildung beschäftigen, sollen in ihrem jeweiligen Kontext aufgewertet werden.

Durch die symbolische Aufwertung der beruflichen Bildung gegenüber der gymnasialen und akademischen Bildung soll das kulturelle Kapital der beruflich Gebildeten gesteigert werden und zugleich soll auf diese Weise die Attraktivität einer beruflichen Ausbildung für SchulabgängerInnen erhöht werden. Gleichwertigkeit wird zudem hinsichtlich der materiellen Auswirkungen des Qualifikationserwerbs gefordert, also der Umwandlung von kulturellem Kapital in ökonomisches Kapital. Schließlich existiert eine spezifische historische Dimension der Gleichwertigkeitsforderung für den Berufsbildungsblock. Die Forderung nach kultureller und materieller Aufwertung konnte in den Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre nicht durchgesetzt werden. Dies soll mit dem DQR nachgeholt werden. Diese Absichten des Berufsbildungsblocks werden in den folgenden drei Unterkapiteln genauer erläutert.

### 6.3.1 „Die Berufsbildung aus dieser Schmutzdecke herauszuholen“

*„Hier geht es ja vor allen Dingen auch darum, die Berufsbildung aus dieser Schmutzdecke herauszuholen. Das ist immer das System der Übriggebliebenen. Und die Welt soll sich orientieren an der akademischen/an Akademikerinnen, Akademikern. Und das haben wir durchbrochen jetzt auch durch den DQR.“ (AK 5: 245–248)*

Die Berufsbildung wird aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds gesellschaftlich als *Schmutzdecke* wahrgenommen. Der mit Assoziationen wie Schmutz, Krankheit und Verwahrlosung verbundene Begriff *Schmutzdecke* bezeichnet einen Ort, an dem man sich nur ungern aufhält. *Schmutzdecke* ist eine klassistische Bezeichnung mit der die Ehrbaren eine Differenz zu den unteren Klassen markieren. Eine solche Deutung der Metapher wird mit der folgenden Bezeichnung der Berufsbildung als *System der Übriggebliebenen* bestätigt. Die Segregation der SchülerInnen in der Schule entsprechend dem mehrgliedrigen Schulsystem führt aus dieser Sicht am Ende der Schulzeit zu einem dichotomen Resultat: Entweder gelingt der Übergang in die ehrbare akademische Welt oder die SchülerInnen verfehlen dieses Ziel und münden als die *Übriggebliebenen* in den Berufsbildungsbereich ein. Eine solche gesellschaftliche Orientierung *an Akademikerinnen, Akademikern* wurde aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *auch durch den DQR* durchbrochen.

Abgesehen von der Frage, ob eine solche dichotome Sicht in der Gesellschaft tatsächlich vorherrscht oder ob nicht stattdessen eine oder viele differenzierte Sichtweisen existieren, wird mit dem Verweis auf die Berufsbildung als *System*

deutlich, dass die *Schmuddelecke* nicht nur die Menschen stigmatisiert, die sich beruflich bilden. Auch den VertreterInnen der Berufsbildung haftet dieser Makel in den unterschiedlichen Kontexten an. Innerhalb von Ministerien, Schulorganisation, Universitäten und Politik sieht sich die Berufsbildungsseite als jeweils kulturell dominierter Pol. Die berufliche Bildung ist jeweils unterlegen: Die Ausbildung gilt weniger als das Abitur, die berufliche Fortbildung gilt weniger als das Studium, das BIBB ist im Gegensatz zur KMK eine nachgeordnete Bundesbehörde, die Berufs- und Wirtschaftspädagogik ist gegenüber der Erziehungswissenschaft und der Wissenschaftssoziologie ein weniger prestigeträchtiges Fachgebiet usw. Eine Aufwertung der Berufsbildung lässt deshalb auch eine Aufwertung der VertreterInnen der Berufsbildung erwarten.

*„Das große Anliegen bei dem DQR war für die Leute, die aus der Berufsbildung kommen, das sind die Gewerkschaftsvertreter [...] auch die Arbeitgebervertreter: Dass man die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung im Vergleich zur Allgemeinen vorantreibt. Weil das bekanntermaßen in Deutschland bisher so ein blinder Fleck ist. Berufliche Bildung war immer etwas, ich sag das mal ein bisschen flapsig, was eher so in die Schmuddelecke gehörte, für die Leute, die es nicht geschafft haben, zu studieren, Abitur zu machen, aufs Gymnasium zu gehen. Für die blieb dann die berufliche Bildung übrig. [...] Das ist eine merkwürdige Einstellung. Eine sehr elitäre Einstellung. Und das Bestreben dabei war die ganze Zeit, für die Gleichwertigkeit von beruflicher und allgemeiner Bildung zu sorgen. Und damit verband sich dann so eine Schlussfolgerung, dann wäre es auch wichtig, dass Abitur und die Abschlüsse der beruflichen Bildung auf einer Stufe stehen.“*  
(AK 1: 174–188)

Mit dem DQR versuchten die VertreterInnen der Berufsbildung, die etablierte gesellschaftliche Hierarchie der Bildungsbereiche und der von diesen vergebenen Qualifikationen symbolisch zu verändern. Das Ziel der Gleichwertigkeit ist weder neu noch mit einem einzelnen Akt zu erreichen. Mit dem DQR wollten die Sozialpartner in einem längeren Prozess erreichen, *dass man die Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung im Vergleich zur Allgemeinen vorantreibt*. Auch dieses Arbeitskreismitglied sieht die berufliche Bildung in der gesellschaftlichen Wahrnehmung als *Schmuddelecke*, in der sich die Menschen wiederfinden, *die es nicht geschafft haben, zu studieren, Abitur zu machen, aufs Gymnasium zu gehen*. Der ehrbare akademische Bildungstypus wird hier entlang der biographisch rückwärts aufgezählten Bildungsübergänge beschrieben: Studium nach der Sekundarstufe II, gymnasiale Oberstufe nach der Sekundarstufe I und Gymnasialbesuch nach der Grundschule. Dass andere Bildungsbiographien demgegenüber abgewertet werden, bezeichnet das Arbeitskreismitglied als *merkwürdige und sehr elitäre Einstellung*. Diese moralische Argumentation

legt nahe, dass die Abwertung der Berufsbildung von Eliten vollzogen wird, die den wirklichen Wert der Berufsbildung nicht anerkennen. Der wirkliche Wert der Berufsbildung gegenüber der Allgemeinbildung wird als *ein blinder Fleck* einfach nicht wahrgenommen. Ein solcher *blinder Fleck* müsste durch Aufklärung sichtbar gemacht werden. In der DQR-Zuordnungsdebatte legten die Sozialpartner deshalb so großen Wert darauf, die berufliche Ausbildung nicht unterhalb des Abiturs zuzuordnen.

*„Die Hierarchie der Allgemeinbildung, also ich sag mal, Bildungsbürgertum in Anführungsstriche, spiegelt sich ein Stück weit wieder in dem Anspruch, es [das Abitur] über die Ausbildung zu setzen.“ (AK 11: 345–347)*

In dem Konflikt über die relationale Zuordnung von Abitur und Berufsausbildung erkennt dieses Arbeitskreismitglied eine gesellschaftspolitische Auseinandersetzung zwischen den Bevölkerungsgruppen, die die jeweiligen Qualifikationen besitzen: Das *Bildungsbürgertum* grenzt sich von der Masse der beruflich Gebildeten – aber auch von einem allein auf ökonomisches Kapital gestützten Bürgertum – durch Bildungstitel ab. Der Weg ins *Bildungsbürgertum* führt über Abitur und Studium. Die Distinktion der BildungsbürgerInnen sollte symbolisch durch die Zuordnung von Abitur und Ausbildungsabschluss zu einer identischen Niveaustufe herausgefordert werden. Zugleich wurde eine Auseinandersetzung über die Mitwirkungsmöglichkeiten der Sozialpartner über die Berufsbildung hinaus ausgetragen. Die exklusive Zuständigkeit der Kultusministerien als Bastionen des Bildungsbürgertums für Bildungspolitik jenseits der Berufsbildung wurde mit dem DQR angegriffen.

Die Gleichwertigkeit beruflicher Bildung durchzusetzen, ist seit Jahrzehnten ein gewerkschaftliches Anliegen. Der DQR bot einen willkommenen Anlass, diesem Ziel symbolisch näherzukommen (vgl. Kuda/KaBebaum 2012: 68; 84). Da sich die Sozialpartner bei der Zuordnungsdiskussion auf die Gleichwertigkeit der Fortbildungsabschlüsse und der drei-/dreieinhalbjährigen dualen Ausbildung konzentrierten, bleibt fraglich, inwieweit sie damit die wirkliche *Schmutzdelecke* des deutschen Bildungssystems thematisierten. Als *System der Übriggebliebenen* wird man eher das sogenannte Übergangssystem bezeichnen müssen, in das die Jugendlichen einmünden, die weder den akademischen Bildungsweg einschlagen konnten noch auf dem betrieblich-beruflichen Weg den direkten Übergang in eine Ausbildung bewerkstelligen konnten (vgl. Kapitel 3.7). Mit der fast ausschließlichen Diskussion über die hohen Niveaus 4 bis 7 haben die VertreterInnen der Berufsbildung klar gemacht, dass es ihnen um die Anerkennung der Vorzeigebereiche des Berufsbildungssystems geht.

*„Vor allen Dingen die berufliche Seite hat darin eine Chance gesehen, die in Sonntagsreden viel bemühte Gleichwertigkeit der beruflichen mit der allge-*

*meinen beziehungsweise der akademischen Bildung eben jetzt hier gewissermaßen zu fixieren. Und deswegen hat es von Anfang an eine große Dynamik gegeben, zum Beispiel hat die Seite der Wirtschaftsorganisationen den Arbeitskreis mit sehr engagierten und klugen Leuten bestückt.“ (AK 2: 70–74)*

Dieses Arbeitskreismitglied verweist darauf, dass die VertreterInnen der Berufsbildung auf Aussagen des politischen Diskurses Bezug nehmen konnten, in dem die Gleichwertigkeit gefordert wurde. Die politischen *Sonntagsreden* haben den DQR-Prozess vorbereitet, indem sie die Höherbewertung der Schul- und Hochschulbildung schon zuvor für obsolet erklärt hatten, allerdings waren dem bislang keine strukturellen Änderungen gefolgt. Die Chance des DQR lag darin, diese Umwertung gewissermaßen zu fixieren.

*„Das ist die Plattform für Gleichwertigkeit. Und damit wurde ja im Grunde genommen eine Konvention gebrochen, die über – ich sag mal – über Jahrhunderte gewachsen ist, der Über-Unterordnung von akademischer und beruflicher Bildung. Das sind ja/Das kommt ja nicht von jetzt auf gleich.“ (AK 11: 234–237)*

Die gleichwertige Zuordnung wird von diesem Arbeitskreismitglied als Ausgangspunkt, als *Plattform für Gleichwertigkeit* bezeichnet. Indem eine Konvention gebrochen wurde, eröffnen sich Möglichkeiten zur Umwertung der über Jahrhunderte gewachsenen Werte. Der Erfolg der Berufsbildungsseite im DQR-Prozess lag darin, eine Selbstverständlichkeit symbolisch in Frage gestellt zu haben. Damit ergibt sich die Möglichkeit einer breiten gesellschaftlichen Diskussion, in der die BefürworterInnen der Höherbewertung akademischer Bildung begründen müssen, warum die berufliche Bildung weniger wert sein soll. Ein solcher Anstoß führt nicht automatisch zu einer Neubewertung, aber er bildet eine notwendige Voraussetzung dafür. Eine vergleichbare Problematik auf internationaler Ebene beschreibt ein anderes Arbeitskreismitglied.

*„Wären Sie mal vor zehn Jahren nach Indien beispielsweise gegangen. Da hätte man über Vocational Training wahrscheinlich nur gelacht. Ja, das ist ja. Oder auch in den USA. Ich war – Wann war das? – 2004 oder 2005 habe ich mal so eine Fact-Finding-Tour [...] in die USA gemacht. Und dabei wurde auch klar, also Vocational Training, das ist irgendwie für die Loser. [...] Das ist also auch ein Imageproblem, was Berufsbildung hat. Das ist immer dieses sogenannte Blue-Collar-Work. Wo wir wahrscheinlich auch nie hinreichend klar machen konnten, dass duale Ausbildung ja nicht nur Blue-Collar ist. Es ist ja nicht nur technisch. Es gibt ja duale Ausbildung auch in vielen anderen Berufen. Auch in Dienstleistungsberufen, Medienbereich,*

*ganz interessant. Das hat ja mit Blue-Collar eigentlich nichts zu tun. Das ist ja auch sehr hochwertig.“ (AK 9: 966–978)*

Das *Imageproblem* der Berufsbildung in Ländern wie Indien oder den USA liegt nach der Erfahrung des Arbeitskreismitglieds darin, dass dort Berufsbildung in Form einer (teil-)betrieblichen Ausbildung nur für Arbeitsmarktsegmente stattfindet, in denen *Blue-Collar-Work* geleistet wird. Die Unterscheidung von Blue- und White-Collar-Work wurde ursprünglich aus der Farbe der Arbeitskleidung abgeleitet und damit davon, ob sich die Arbeitenden bei der Arbeit dreckig machten oder nicht. Der blauen Kragen bezeichnet diejenigen, die körperlich arbeiten und sich durch einen Blaumann gegen Staub, Öl und ähnliches in ihrem Arbeitsumfeld schützen müssen. Diejenigen, die einen weißen Kragen tragen, arbeiten in Büros oder im Außendienst und zeigen durch das weiße Hemd als Teil der Arbeitskleidung, dass ihre Arbeit in einem saubereren Arbeitsumfeld stattfindet. *Blue-collar-work* umfasst den wertenden Gegensatz von Hand- und Kopfarbeit und führt aus der Außenperspektive zur pauschalen Abwertung des deutschen dualen Ausbildungssystems. Dieser Abwertung wird in der Interviewstelle überraschenderweise nicht mit Verweis auf die im DQR zentrale Gleichwertigkeit unterschiedlicher Bildungswege widersprochen, sondern es wird ein Missverständnis konstatiert: Dass in Deutschland ein Teil der Ausbildungsberufe *sehr hochwertig* ist und zum Bereich der White-Collar-Work zählt, würde aus internationaler Sicht nicht ausreichend wahrgenommen. Die Abwertung körperlicher *Blue-Collar-Work* wird von den Mitgliedern des Arbeitskreises – zumindest unbewusst – geteilt. So erläutert ein anderes Arbeitskreismitglied, dass das duale Ausbildungssystem in Deutschland eben nicht den Ruf hat, allein für gering angesehene *Blue-Collar-Work* zu qualifizieren.

*„Aber ich glaube schon, dass man sagen kann, es hat sich in Deutschland zumindest, jetzt bin ich wieder bei höherwertigen beruflichen Qualifikationen, doch ein anderes Bild durchgesetzt. Also der Weg über IT-Berufe, über die berühmten Bankkaufleute. Aber ich glaube auch heute wirklich auch zum Teil in handwerklichen Berufen, also der Kfz-Mechatroniker und so, gewinnt doch ein ganz anderes Ansehen. Da sind wir tatsächlich auch ein Stück anders aufgestellt.“ (AK 3: 788–792)*

Die innere Differenzierung der Ausbildungsberufe ist nach Meinung des Arbeitskreismitglieds in Deutschland allgemein bekannt, sodass Ausbildungen in den *IT-Berufen*, die *berühmten Bankkaufleute* oder auch der *Kfz-Mechatroniker* als hochwertige Bildungswege angesehen werden. Die Bewertung einer Ausbildung kann sich mit der Zeit verändern, da die Ausbildungsinhalte an den technischen Fortschritt angepasst werden. Die Ausbildung zum Kfz-Mechatroniker *gewinnt doch ein ganz anderes Ansehen* – was sprachlich den prozes-

sualen Charakter betont –, weil durch den vermehrten Einsatz von Mikroelektronik in der Automobilbranche die Arbeitsinhalte grundlegend verändert wurden; das Klischee des Kfz-Mechanikers als ölverschmierter Schrauber hat ausgedient.

Solche Veränderungen in der Arbeitswelt führen zu Veränderungen im Berufsbildungssystem. Die Berufsbildung aus der *Schmuddelecke* herauszuholen, kann unter den gegenwärtigen Bedingungen eher gelingen als bei der Debatte um das BBiG vor 50 Jahren oder zur Zeit Kerschensteiners vor über 100 Jahren, weil die veränderte Arbeitswelt und die weniger selektive Primar- und Sekundarschule zu einer zunehmenden Konvergenz des beruflichen und hochschulischen Bildungsbereichs führen. Auf der einen Seite steigen die fachlichen Anforderungen in der Ausbildung und auf der anderen Seite werden Studiengänge zunehmend auf betriebliche Praxis ausgerichtet (vgl. Kuda u. a. 2012a: 14).

Organisationen des Berufsbildungsbereichs forderten auch außerhalb des DQR-Prozesses die Gleichwertigkeit von Bachelor und beruflichen Fortbildungsabschlüssen. So forderte der DIHK 2008, zur Förderung von Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung berufliche Aufstiegsfortbildungen künftig als Bachelor Professional zu bezeichnen. Der DIHK begründete seine Forderung – wie im DQR-Prozess – mit der Argumentation, dass Aufstiegsfortbildungen gleichwertig seien ohne gleichartig zu sein. Die Bezeichnung Bachelor Professional solle den Wert der beruflichen Aufstiegsfortbildungen im internationalen Vergleich deutlich machen. Die HRK sprach sich strikt gegen eine solche Verwendung des Begriffs Bachelor aus, der weiterhin exklusiv von Hochschulen vergeben werden solle (vgl. DIHK/HRK 2008: 4).

*„Wir hatten ja bislang Gleichwertigkeit in Sonntagsreden, Bekenntnisse. Und wenn der Sonntag zu Ende war, dann war auch die Gleichwertigkeit zu Ende. Jetzt haben wir doch zum ersten Mal etwas, was gesamtgesellschaftlich – ich sag das jetzt mal so etwas überhöht, aber dadurch dass wir die Beschlüsse haben auf Bund- und Länderseite und mit den Hochschulen zusammen – dass es einen gesellschaftlichen Konsens gibt, der auch kodifiziert ist, der/der/den man lesen kann, der verschriftlicht ist, der unterschrieben ist. So und das ist ein erster Schritt, nicht mehr und nicht weniger. Und der – das ist auch wichtig – der ganze Apparat DQR-EQR hat ja auch erstmal die Funktion, das transparent zu machen. Und das muss jetzt in, ich sag mal, in anderen Bereichen, auf anderen Ebenen entsprechend umgesetzt werden. Und sich damit auch ein Stück weit artikulieren. Und ich sag mal, das fängt an über Ansehen: Reputation von Berufen in der Gesellschaft. Dass man irgendwann nicht sagt: Oh der Arzt, boa toll! Und und*

*der Heizungsbauer: Ja gut, auch gut, aber nicht so toll. Dass das sich überhöht oder überüberdauert und dass man da zu einem anderen Verständnis kommt, dass man mehr wirklich reinguckt. Bis hin, aber das ist nicht Aufgabe von DQR, bis hin, dass man das auch in der Arbeitswelt würdigt. Und wie würdigt man sowas? Dass man beispielsweise gleiche Chancen am Arbeitsmarkt hat. Dass man/Dass die Erwerbsverhältnisse sich annähern. Und so weiter. Das sind dann Folgen.“ (AK 11: 477–492)*

Zusammenfassend lag das Interesse der VertreterInnen der Berufsbildung am AK DQR darin, die Gleichwertigkeit der Berufsbildung durch gemeinsame Beschlüsse mit der *Bund- und Länderseite und mit den Hochschulen* zusammen festzuschreiben. Für das Ziel, die Berufsbildung aus der *Schmuddelecke* zu holen, ist die gleichwertige Zuordnung auf Niveau 6 ein *erster Schritt, nicht mehr und nicht weniger*. Der DQR bildet die offizielle Bestätigung, dass die Gleichwertigkeit *auf anderen Ebenen entsprechend umgesetzt werden soll*. Diese umgesetzte Gleichwertigkeit müsste sich dann anhand der *Reputation von Berufen in der Gesellschaft* und durch *gleiche Chancen am Arbeitsmarkt* zeigen. Ein gesellschaftlicher Kulturwandel, der als Ziel hat, dass ÄrztInnen und HeizungsbauerInnen in Deutschland gleich angesehen werden, braucht aber wohl noch viel Zeit und vor allem eine breite Debatte, die unbewusste Werturteile bewusst macht und verändert. Inwiefern sich die *Erwerbsverhältnisse* anpassen werden, hängt dagegen maßgeblich von den sozialen Kräfteverhältnissen und der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt ab.

*„Und das [gleichwertige Zuordnung zu Niveau 6] wurde auch, glaube ich, allenthalben als Signal empfunden. Es sind ja nicht nur die Meister, sondern auch die Techniker und so weiter. Zum Beispiel die Techniker: dahinter steht eine hoch anspruchsvolle Tätigkeit. Der ganze Berufsstand ist aber nicht so selbstbewusst, wie er es meines Erachtens sein könnte.“ (AK 2: 171–174)*

Die Stabilität sozialer Kräfteverhältnisse hängt in hohem Maße davon ab, dass sie sowohl von den Privilegierten als auch von den Dominierten akzeptiert werden. Die gleichwertige Zuordnung beruflicher Qualifikationen auf ein Niveau mit akademischen Abschlüssen kann *als Signal empfunden* werden, das den kulturell dominierten Berufsbildungsbereich auffordert, die Verhältnisse in Frage zu stellen. Die beruflich Qualifizierten wie *zum Beispiel die Techniker* vertreten aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds ihre Interessen *nicht so selbstbewusst*, wie sie es entsprechend des Anspruchsniveaus ihrer Tätigkeiten tun könnten. Damit wird eine wichtige Einschränkung des DQR-Prozesses benannt: Der DQR-Prozess fand ohne Druck von unten statt. Vielmehr wurden die Interessen der Organisationen der Sozialpartner als Interessen der beruflich Gebildeten behandelt, die aber nicht notwendig identisch sind. Insbesondere die



Gewerkschaften haben darauf verzichtet, ihre Mitglieder für das Thema Gleichwertigkeit zu mobilisieren. Stattdessen haben sie sich erfolgreich auf ihre Macht innerhalb des politischen Systems verlassen, um eine technische und später politische Lösung in ihrem Sinn durchzusetzen. Auch im Schul- und Hochschulbereich wurde auf die Mobilisierung der Basis im politischen Streit verzichtet. Darüber hinaus war das Engagement der VertreterInnen dieser Bildungsbereiche im DQR-Prozess geringer als seitens des Berufsbildungsbereichs.

*„Weil ich den Eindruck hatte, dass da, wo Skepsis war, gleichzeitig kein großes Engagement war. Also/Und zwar auf Grund der Überlegung, dass man sich ein/dass die Einschätzung wohl lange Zeit vorherrschte, dass das Ganze möglicherweise eine theoretische Spielwiese ist. Ja? Und dieses passive Verhalten, das ich ja auch beispielsweise bei den Vertretern des Schulausschusses im DQR immer wieder festgestellt habe, ist wohl ein bisschen aus dieser Haltung auch der Allgemeinbildung heraus, dass man sich mit diesen Niederungen jetzt gar nicht so beschäftigt. Und das wird wie vieles andere uns nicht tangieren, war häufig so die unausgesprochene, aber spürbare Haltung. Ja? Und das hat sich erst relativ spät etwas anders dargestellt.“ (AK 8: 138–145)*

Dieses Arbeitskreismitglied vermutet, dass VertreterInnen des allgemeinbildenden Schulbildungsbereichs trotz ihrer Skepsis *kein großes Engagement* zeigten, weil der DQR-Prozess während der langen technischen Phase als *eine theoretische Spielwiese* erschien. Die *relativ spät* eingetretene Veränderung dieser Einschätzung hing mit den erst dann deutlich werdenden Absichten der VertreterInnen der Berufsbildung zusammen, die Gleichwertigkeit symbolisch festzuschreiben, um sie danach durch weitere Maßnahmen materiell umzusetzen.

Im Hochschulbildungsbereich wird der DQR-Prozess ebenfalls skeptisch gesehen, denn in der selbstbewusst vorgetragenen Forderung der Sozialpartner nach Durchlässigkeit und der Gleichwertigkeit wird eine Gefahr für die Autonomie der Hochschulen im Bildungssystem gesehen.

*„[Der BIBB-Hauptausschuss muss] eine Einflussnahme der Hochschulen auf die erwähnten Prüfungsordnungen nicht fürchten. Vielmehr kann er sich in Kombination mit den Hochschulöffnungs- und Qualifikationsanerkennungsprogrammen des BMBF auf eine verstärkte Mitwirkungsmöglichkeit bei den hochschulischen Qualifikationszielsetzungen einstellen.“ (Bartosch 2013: 263).*

Der DQR bildet nach Ulrich Bartosch einen weiteren Schritt in Richtung Unterordnung der hochschulischen Bildung unter arbeitsmarktpolitische Vorgaben – Stichwort: Employability –, die die Unabhängigkeit der Wissenschaft abschaf-

fen, indem sie Wirtschaftsorganisationen Mitspracherechte innerhalb der Universitäten einräumen. Deshalb appelliert Bartosch an die HochschulvertreterInnen, sich in den anstehenden Verhandlungen den Sozialpartnern entschieden zu widersetzen: „Jetzt ist endgültig Schluss mit einer passiven Haltung der Nichtbefassung für alle deutschen Hochschulen und ihre Vertretungen.“ (Bartosch 2013: 265; im Original teilweise kursiv) Bartosch vertritt als Vorsitzender den Fachbereichstag Soziale Arbeit. Bereits im Januar 2012 veröffentlichte der Fachbereichstag eine kritische Stellungnahme zum DQR (vgl. FBTS 2012) und auch auf der Regionalkonferenz West im September 2013 kritisierte ein Vertreter der hochschulischen Sozialen Arbeit den DQR entschieden. Allerdings blieb diese Kritik isoliert und wurde als partikularer Standpunkt abgetan.<sup>134</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint es unwahrscheinlich, dass sich innerhalb des Hochschulbereichs ein breiter, über einzelne Fachrichtungen hinausgehender Widerstand gegen die im DQR festgeschriebene Gleichwertigkeit beruflicher und hochschulischer Bildung formiert.

*„Gerade auch der Nutzen, den das Thema für die berufliche Bildung hat, weil wir jetzt den Akademisierungstrend jetzt haben, dass wir da vielleicht einen kleinen Beitrag auch leisten können, dass man wieder sieht: Oh ha, stimmt. Das ist/hat ein gleich/ein gleiches Gewicht. Und wenn dann Tarife und so weiter auch noch ein Stück weit nachjustiert werden, dass so etwas Anerkennung findet, sind wir ja auch auf dem Weg, den vielleicht auch die Wirtschaft will.“ (AK 11: 669–674)*

Der *Akademisierungstrend* stellt aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds eine Gefahr für den Berufsbildungsbereich dar. Wenn gleichwertige Alternativen zum Studium gestärkt werden sollen, kann die Entlohnungsfrage nicht ausgeblendet werden. Die künftigen Fachkräfte werden – sofern sie eine Wahl haben – ihre Bildungsentscheidungen auch von dem zu erwartenden Einkommen abhängig machen. Insofern kann *die Wirtschaft*, können die Unternehmen und die Gewerkschaften, Bildungsentscheidungen durch die Lohngestaltung beeinflussen.

### 6.3.2 Materielle Auswirkungen der Gleichwertigkeit

*„Wo es noch interessant werden könnte und warum auch einige/wo auch einige Staaten gezuckt haben bei der DQR-Einführung oder bei der NQR-*

---

134 Das besondere Problem der hochschulischen Sozialen Arbeit ist, dass ihre AbsolventInnen in direktem Wettbewerb mit beruflich Ausgebildeten in einem Arbeitsmarktsegment stehen. Durch die Zuordnung des beruflichen Fachschulabschlusses als staatlich anerkannter Erzieher/staatliche anerkannte Erzieherin mit dem Bachelor auf Niveau 6 wurde aus Hochschulsicht der Bachelor Soziale Arbeit abgewertet.

*Einführung, war die Frage: Welche tariflichen Auswirkungen hat sowas?“ (AK 10: 208–210)*

Die Frage liegt auf der Hand: Was bringt die gleichwertige Zuordnung, wenn aus der Gleichwertigkeit keinerlei Berechtigungen abgeleitet werden können? Zwar wurden Zugangsberechtigungen und tarifliche Folgen im DQR explizit ausgeschlossen, allerdings ist damit zunächst nur ein juristischer Tatbestand beschrieben worden. Da der Gemeinsame Beschluss juristisch niedrigschwellig verabschiedet wurde, ergeben sich aus dem DQR keine einklagbaren Rechte. Für die VertreterInnen der Berufsbildung war diese unverbindliche Lösung nur ein taktisches Zugeständnis. Nachdem die Gleichwertigkeit einmal fixiert wurde, soll im weiteren Prozess über Anerkennungsregelungen, Zugangsregelungen und Tarifeinordnungen gesprochen werden. Gerade bei Tarifverträgen lassen sich aus Gleichwertigkeitsaussagen Ansprüche nach gleicher Bezahlung für gleich anspruchsvolle Tätigkeiten ableiten.

*„Wir haben den Eindruck, dass insbesondere zum Beispiel die Gewerkschaften die Gest/die Ausgestaltung, die Zuweisung der Qualifikation zu einzelnen Ebenen auch mit dem Hinter- oder sogar Vordergedanken betreiben, dass da laufbahnrechtliche und tarifrechtliche Konsequenzen irgendwann mal mit verknüpft sind. Obwohl es ausdrücklich in der Präambel heißt: Es ist ein reines Orientierungsinstrument. Sagt nichts aus über Beförderungsansprüche, über Gehaltsgruppen und so weiter. Aber das sehr, sehr, sehr intensive Bemühen der Sozialpartner, vor allem der Gewerkschaften und der beruflichen Bildung nach Höherstufung ihrer Abschlüsse lässt schon stark vermuten, dass es/Natürlich wären dann zum Beispiel die ganzen Fortbildungsangebote, die die Gewerkschaften anbieten oder auch die Kammern: Aufstiegsfortbildungskurse ließen sich natürlich anders verkaufen, wenn man sagen könnte: Damit kommen Sie von Gehaltsstufe so auf Gehaltsstufe so und so.“ (AK 12: 153–162)*

Das für die übrigen Arbeitskreismitglieder erkennbare Interesse der Gewerkschaften, die DQR-Zuordnungen perspektivisch für tarifliche Verbesserungen von Beschäftigungsgruppen zu nutzen, kann nicht überraschen. Es liegt im ureigenen Interesse der Gewerkschaften, Lohnsteigerungen durchzusetzen. Allerdings wird nicht nur diese direkte Kausalität als Motivation vermutet, sondern stattdessen verweist dieses Arbeitskreismitglied auf die Geschäftsinteressen der Kammer und Gewerkschaften als Anbieter von Aufstiegsfortbildungen: Der Wert beruflicher Fortbildungen stiege, wenn damit höhere Gehaltsgruppen erreicht werden könnten.

Eine solche humankapitaltheoretische Argumentation findet sich ebenfalls in der BMBF-Expertise zur DQR-Einführung: „Der Nagelpunkt eines Qualifika-

tionsrahmens ist die Entscheidung, wie das Beschäftigungssystem die verschiedenen Stufen aufnimmt.“ (Gehmlich 2009: 43) Reale Gleichwertigkeit wird durch den Arbeitsmarkt hergestellt oder verweigert. Unter der Annahme, dass auf dem Arbeitsmarkt vergleichbar anspruchsvolle Arbeit zumindest tendenziell gleich bezahlt wird, kann die Gleichwertigkeit von Qualifikationen anhand der durchschnittlichen Bildungsdividende – gemeint ist das während der gesamten Lebensarbeitszeit mit einer Qualifikation erzielte Einkommen – überprüft werden.

Um zu überprüfen, welche möglichen Auswirkungen die Zuordnung zu Niveaustufen haben könnte, wird zunächst die gegenwärtige ökonomische Verwertbarkeit der unterschiedlichen Qualifikationen auf dem Arbeitsmarkt dargestellt. Baethge u. a. haben in ihrer Studie „Zur neuen Konstellation von Hochschulbildung und Berufsausbildung“ (2014) für die Expertenkommission Forschung und Innovation anhand von drei Indikatoren – erzieltes Einkommen im Zeitverlauf, beruflicher Aufstieg in höhere Positionen sowie ausbildungsadäquate Beschäftigung – untersucht, welche Bildungsdividende SchulabsolventInnen mit Hochschulzugangsberechtigung je nach Bildungsweg erreichen. Sie kommen dabei zu dem Schluss, dass Hochschulabschlüsse am Arbeitsmarkt gegenüber beruflichen Ausbildungen und Fortbildungen durchschnittlich zu einem höheren Gehalt, zu einer hierarchisch höheren Position und zu einer eher ausbildungsadäquaten Beschäftigung führen; die Gehalts- und Statusdifferenzen vergrößern sich im Zeitverlauf (vgl. Baethge u. a. 2014: 26 ff.). Aus einer individuellen Kosten-Nutzen-Analyse erscheint es sinnvoll, ein Studium zu absolvieren, wenn dies möglich ist. Allerdings bilden die Auszubildenden mit Studienberechtigung innerhalb des Berufsbildungsbereichs eine besonders fortbildungsaffine Gruppe. Mehr als die Hälfte von ihnen absolviert nach der Ausbildung eine berufliche Fortbildung oder ein Studium: „Man kann daraus folgern, dass hier für Studienberechtigte ein eigener stark praxis- und berufsbezogener Karrieretyp bzw. Karriereweg entstanden ist.“ (Baethge u. a. 2014: 50) Die Studie von Baethge u. a. bestätigt Forschungsbefunde aus den 1990er Jahren:

„Gleich, ob es sich um Einkommenschancen, Weiterbildungsbeteiligung, um den Erhalt der beruflichen Handlungskompetenz, um die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und inadäquater Beschäftigung oder aber um Arbeitszufriedenheit handelt: Fast immer scheint die berufliche Qualifizierung mit spürbaren Nachteilen gegenüber einem Fachhochschul- oder Hochschulstudium verbunden zu sein.“ (Ulrich 2001: 51)

Allerdings kritisiert Joachim Gerd Ulrich, dass die Ergebnisse der von ihm analysierten Studien zu undifferenziert seien, da aus Mangel an detaillierten Infor-

mationen über Bildungs- und Karriereverläufe „relativ globale Gruppeneinteilungen“ (Ulrich 2001: 52) zugrunde gelegt wurden. In einer aufgeschlüsselten vergleichenden Analyse der BIBB/IAB-Erhebung 1998/99 kam er zu dem Schluss, dass das Einkommen, die Aufstiegschancen, die Berufszufriedenheit sowie die Arbeitsplatzsicherheit von FortbildungsabsolventInnen in den sogenannten Abiturberufen sich nicht negativ von den Werten von HochschulabsolventInnen der Natur- und Geisteswissenschaften unterschieden und nur von den AbsolventInnen der Wirtschaftswissenschaften übertroffen wurde. Er plädiert deshalb dafür, die Gleichwertigkeit von beruflichen und hochschulischen Qualifikationen differenziert zu betrachten und die Heterogenität der Ausbildungen nach schulischem Vorbildungsniveau zu berücksichtigen (vgl. Ulrich 2001: 59 ff.).

Beide Studien machen deutlich, dass die auf dem Arbeitsmarkt realisierbaren Bildungsdividenden einer anderen Logik folgen als die Zuordnung der Abschlussarten zum DQR. Die En-bloc-Zuordnung von Qualifikationstypen im DQR-Prozess spiegelt die großen Spreizungen der durchschnittlichen Einkommenserwartungen nicht wider, die mit verschiedenen dualen Ausbildungen, beruflichen Fortbildungen oder Studiengängen verbunden sind. Trotzdem hat der DQR bereits 2012 zu tarifpolitische Auswirkungen geführt:

„Bezeichnenderweise hat das [die Gleichwertigkeit] bereits lohn- und gehaltspolitische Auswirkungen und ist nicht nur ein Wohlfühlprogramm für die Beschäftigten: In Tarifverträgen des Öffentlichen Dienstes wurde der Techniker mit Verweis auf seine Zuordnung zum Niveau 6 im DQR ein bis zwei Gehaltsstufen höher eingruppiert und ist damit dem Bachelor gleichgestellt worden.“ (Nehls 2014: 73)

Der DGB-Vertreter im AK DQR Nehls begründet die Bedeutung des DQR für die ArbeitnehmerInnen mit der tariflichen Gleichstellung von TechnikerInnen und HochschulabsolventInnen mit Bachelorabschluss in den Tarifverträgen des Öffentlichen Dienstes in Berlin-Brandenburg. Diese monetäre Auswirkung wird von einem „Wohlfühlprogramm für die Beschäftigten“ unterschieden. Ein bloßes Wohlfühlprogramm wäre die Gleichwertigkeit, wenn sie wie die *Sonntagsreden* auf symbolischer Ebene verbliebe. Im AK DQR wurde diese unerwartet schnelle tarifliche Auswirkung mit Überraschung und Zufriedenheit aufgenommen.

*„Und da ist es tatsächlich gelungen, mit der Einstufung bei den entsprechenden Technikern die Stufe 6 als Bachelor darzustellen. Und ist um ein bis zwei Gruppen angehoben worden. Also nicht einfach nur erhöhte Gehälter, sondern auch die Einstufung ist verbessert worden. Sodass da auch wirtschaftliche Folgen eintreten. Also das, was man sich eigentlich verspre-*

*chen müsste, wenn man als beruflich ausgebildeter Mensch, mit einer bestimmten Qualifikation, sagt: Okay, die regulierende Welt, die öffentliche Hand sieht mich auf diesem Niveau. Spricht ja viel dafür, dass auch die Bezahlung in einem bestimmten vergleichbaren Niveau landet. Und dass da jetzt in so einem Bereich schon nachgezogen werden konnte, auch wenn das ein Bereich ist, der vielleicht schon mehr an Personalnachwuchssorgen leidet als andere, wo das eben dann natürlich schneller wirken muss. Aber es ist ja wieder ein richtiger Schritt in die Richtung, wo man sagt: Das wirkt auch. Das gibt ein paar andere Bereiche, wie Erzieher, die auch auf Stufe 6 sind, aber deutlich schlechter bezahlt. Die haben natürlich den Nachteil, dass sie praktisch überwiegend in der öffentlichen Hand beschäftigt werden. Oder abhängig davon gesponsert bei freien Trägern. Insofern wird das sicherlich ein sehr viel komplexeres Thema, da auch Fortschritte zu erzielen. [...] Diese Diskrepanz kann nicht bleiben. Und also dann noch, wenn man gerecht sein will, muss man da etwas machen. Und das ist auch das Gefühl, was viele haben. Und das finde ich eigentlich gut an dieser Art vorzugehen, dass schon über Jahrzehnte tradierte Differenzierungen gerade in der Bezahlung hieran gemessen werden können.“ (AK 14: 159–178)*

Die bessere tarifliche Einordnung, die *tatsächlich* gelungen ist, unterscheidet dieses Arbeitskreismitglied von einer reinen Gehaltserhöhung, da die höhere Einstufung eine umfassendere Anerkennung ausdrückt. Die Tarifparteien haben mit dieser Entscheidung die offizielle Gleichwertigkeitsaussage des AK DQR, der als *die regulierende Welt, die öffentliche Hand* fungiert hat, nachvollzogen und damit die Legitimität des DQR in der Arbeitswelt exemplarisch bestätigt. Einschränkend erläutert das Arbeitskreismitglied, dass dieser Erfolg durch besondere *Personalnachwuchssorgen* ermöglicht wurde, allerdings *wieder ein richtiger Schritt in die Richtung* war. Durch diesen Präzedenzfall könnten in Zukunft auch in anderen Bereichen die Anerkennung und Bezahlung von anspruchsvollen Tätigkeiten beruflich Qualifizierter durch den DQR verbessert werden. Als Beispiel werden die ErzieherInnen genannt, *die auch auf Stufe 6 sind, aber deutlich schlechter bezahlt* werden. Die relativ schlechte Bezahlung der ErzieherInnen erfolgt allerdings branchenbedingt und nicht in Bezug auf vergleichbar tätige, deutlich besser bezahlte AkademikerInnen. Dem DQR wird hier eine Korrekturfunktion für *über Jahrzehnte tradierte Differenzierungen gerade in der Bezahlung* zwischen Branchen und – im Fall der Erzieherinnen deutlich sichtbar – den Geschlechtern zugeschrieben, um Gerechtigkeitslücken zu schließen. Letztlich kritisiert das Arbeitskreismitglied die steigenden Einkommensunterschieden am Maßstab der Vision einer nivellierten Einkommengesellschaft und beruft sich dabei auf *das Gefühl, was viele haben*. Eine Angleichung der Gehälter liegt im objektiven Interesse der Mehr-

heit der Bevölkerung und wird insofern von diesem Arbeitskreitsmitglied als demokratisch wünschenswert bewertet.

Eine Gehaltserhöhung der Beschäftigten führt bei den Unternehmen zu höheren Personalkosten. Trotzdem hat die Gleichwertigkeit von Bachelor und Fortbildungsabschlüssen auf Niveau 6 dort scheinbar keine Sorgen vor steigenden Kosten ausgelöst.

*„Also auch ich habe damals Rückmeldung bekommen, dass manche Unternehmen bislang halt irgendwie auch so als Köder benutzt haben, um gute Leute zu belohnen. Nach dem Motto: Dann bezahlen wir dir den Bachelor oder so. Dass die jetzt auch sagen: Was machen wir denn jetzt? Wenn die jetzt irgendwie schon eine Fortbildung haben und eigentlich schon auf demselben Niveau sind. Aber eigentlich: Ja, da müsst ihr euch halt was anderes überlegen. Aber das ist in der Tat so/Und ja klar. Wobei bei vielen Tarifverträgen wäre das eh kein Problem, weil es da um die Tätigkeit geht, die man ausübt und nicht um die Qualifikation.“ (AK 6: 1081–1086)*

Die Unternehmen erwarteten durch den DQR keine besonderen tariflichen Folgen, da es bei der Bezahlung *um die Tätigkeit geht, die man ausübt und nicht um die Qualifikation*. Es scheint stattdessen so, dass bisher der Bachelor zu höherwertigen Tätigkeiten qualifizierte und deshalb ein vom Unternehmen bezahltes Studium als attraktives Weiterbildungsangebot für TechnikerInnen galt. Ob das Interesse der TechnikerInnen an einem Studium durch die gleichwertige Zuordnung zum DQR sinkt, hängt vermutlich davon ab, ob alternative Aufstiegswege bestehen oder dafür weiterhin ein Studium nötig ist.

### 6.3.3 Historische Dimension der Forderung nach Gleichwertigkeit

*„Der DQR leistet in jedem Fall einen wertvollen Beitrag für die Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung [...]. Gelingt es, in den nächsten Jahren diesen Entwicklungsprozess zu stabilisieren und durch die Bildungsinstitutionen abzusichern, dann wäre erreicht, was in den großen Reformansätzen der 1970er-Jahre nicht gelungen ist.“ (Spöttl 2012b: 236 f.)*

Die Berufsbildung wurde durch die Bildungsreformen der 1960/70er Jahre aufgewertet, ohne dass die komplette Integration in das Bildungssystem erreicht worden wäre (vgl. Kapitel 3.4). Durch die Verankerung der BerufsschullehrerInnenausbildung an den Universitäten, die Gründung des BBF – später BIBB – und den Generationswechsel an den Universitäten entstand die Berufsbil-

dungsforschung als eigenständige akademische Disziplin und damit das heute vorfindbare akademische Feld (vgl. Zabeck 2009: 683 f.).<sup>135</sup>

Die Forderung einer kompletten Integration im Sinne eines weitgehenden Aufgehens der Berufsbildung in den Institutionen der Allgemeinbildung wurde in den 1980er zunehmend aufgegeben, stattdessen wurde die Forderung nach Gleichwertigkeit seit den 1990er Jahren neu akzentuiert: Der Berufsbildungsbereich sollte in dem Maße ausgebaut werden, dass er gleichwertige Alternativen zu Abitur und Studium anbietet (vgl. Büchter/Dehnbostel 2012: 72). Allerdings fand diese Diskussion fast ausschließlich innerhalb des Berufsbildungsbereichs statt. In der Einschätzung des BIBB-Experten Hanf kommt dem DQR-Prozess eine besondere Bedeutung für die Berufsbildungspolitik zu, weil erstmals „seit den Zeiten des Strukturplans“ (AfBFT 2006: 13) wieder die Möglichkeit besteht, berufsbildungspolitische Reformen als Teil einer Bildungsgesamtplanung zu diskutieren.<sup>136</sup>

*„Ich glaube, dass das damals schon etwas anderes war. Weil damals ging es wirklich um eine gesellsch/gesamtgesellschaftliche Diskussion über das Bildungssystem, das Bildungsverständnis, das wir in Deutschland hatten. Und der Deutsche Bildungsrat war natürlich auch eine ganz andere Institution als jetzt der Arbeitskreis DQR. Es ging aber damals, glaube ich, darum, wie man in Deutschland die Bildung weiterentwickeln will. [...] Wir machen/*

135 Die nicht vollständige Integration der Berufsbildung in das Bildungssystem führte zu einem ungewöhnlichen Rekrutierungseffekt an den Hochschulen: BerufsbildungsforscherInnen sind selbst Teil der Universität, dem höchstangesehenen Teil des Bildungssystems. Im Gegensatz zu anderen Disziplinen inkorporieren sie jedoch ungewöhnlich viele BildungsaufsteigerInnen, da die eigene berufliche Ausbildung innerhalb der Disziplin viel zählt. In anderen akademischen Disziplinen gelangen beruflich Qualifizierte dagegen äußerst selten in höhere Positionen des Wissenschaftssystems.

136 Der „Strukturplan für das Bildungswesen“ wurde 1970 vom Deutschen Bildungsrat vorgelegt. Der Deutsche Bildungsrat bestand von 1965 bis 1970. In seinen verschiedenen Gremien arbeiteten sowohl MinisterialvertreterInnen der Länder und des Bundes als auch WissenschaftlerInnen mit. Der Deutsche Bildungsrat veröffentlichte insgesamt 18 bildungspolitische Empfehlungen und über 50 Gutachten; darunter 1969 die Empfehlung „Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung“ (Deutscher Bildungsrat 1991 [1969]). Der Strukturplan ist von besonderer bildungspolitischer Bedeutung, weil darin eine in der Geschichte der deutschen Bildungspolitik bis dahin einmalige Gesamtkonzeption des Bildungssystems vom Vorschulbereich bis zur Sekundarstufe II – die Hochschulbildung wurde nicht berücksichtigt – vorgenommen wurde, die eine systematisierende Beschreibung des Status quo und eine Entwicklungsperspektive für die kommenden Jahrzehnte umfasste. Umgesetzt wurde der Strukturplan nicht, da der dafür notwendige Konsens in Bund und Ländern nicht gegeben war. Die Bedeutung des Strukturplans liegt aus heutiger Sicht vor allem in der Identifikation zentraler Reformdebatten, die bis in die Gegenwart reichen, sowie als Modell für eine bildungsbereichsübergreifende Politikberatung in direkter Verknüpfung mit einer umfassenden Bildungsforschung (vgl. Baumert/Cortina/Leschinsky 2008: 138 ff.; Leschinsky 2008: 165 ff.; Stratmann 1992: 188 ff.).



*haben diese Aufgabe gar nicht. Unsere Aufgabe ist das, was es in Deutschland als vorfindbares Bildungssystem gibt und zwar eigentlich beschränkt auf die Qualifikationen, die es halt gibt, eine Zuordnung zu finden [...] Und es geht eigentlich um eine Zuordnung in Europa. Mich stört oft die innerdeutsche Diskussion, die darüber geführt wird. Da formuliert man einen Anspruch an den Deutschen Qualifikationsrahmen, den er nicht einlösen kann.“ (AK 3: 396–407)*

Angesprochen auf die mögliche Parallele der Arbeit des AK DQR zum Deutschen Bildungsrat weist dieses Arbeitskreismitglied eine solche Deutung entschieden zurück. Der Kontext, die Zusammensetzung als auch der Auftrag der beiden Gremien werden klar unterschieden: Eine *gesamtgesellschaftliche Diskussion über das Bildungssystem* findet heute nicht statt, bildete aber in den 1960/70er Jahren den Kontext der Arbeit des Bildungsrats. Der Bildungsrat war *natürlich auch eine ganz andere Institution*, die ein hohes öffentliches Ansehen genoss und öffentliche Empfehlungen aussprach, die von der Bundesregierung aufgegriffen wurden, während der AK DQR ein Gremium der höheren Administrationsebene ist, in dem weisungsgebundene VertreterInnen institutionelle Interessen vertreten. Der Bildungsrat sollte klären, *wie man in Deutschland die Bildung weiterentwickeln will*. Der AK DQR hat *diese Aufgabe gar nicht*. In dieser unterschiedlichen Aufgabenstellung liegt für das Arbeitskreismitglied der wichtigste Unterschied, weshalb die Parallelisierung entschieden zurückgewiesen wird. Vielmehr *stört* es sich daran, dass *die innerdeutsche Diskussion* im AK DQR sich nicht auf eine folgenlose Zuordnung beschränkt und stattdessen von den VertreterInnen der Berufsbildung als Einstieg in ein größeres Reformvorhaben wie zu „Zeiten des Strukturplans“ verhandelt wird. Mit einem solchen Vorgehen *formuliert man einen Anspruch an den Deutschen Qualifikationsrahmen, den er nicht einlösen kann*. Diese betonte Zurückhaltung hinsichtlich der Aufgabe des AK DQR scheint in der Sorge begründet, zu einer wirklichen Reformdiskussion im AK DQR weder befugt noch ihr als Gremium gegebenenfalls gewachsen zu sein.

Diese Kritik macht einen zentralen Unterschied deutlich: Während in den 1970er Jahren offen über eine umfassende Reform des Bildungssystems diskutiert wurde, wird heute der Einstieg in einen schleichenden Reformprozess angestrebt. Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs versuchen heute, ihr Interesse an einer legitimierten Aufwertung durch den DQR durchzusetzen und damit die stärkere Integration der Berufsbildung ins Bildungssystem zu erreichen, ohne dafür die bestehenden Strukturen des Bildungssystems grundsätzlich verändern zu wollen.

*„Zunächst mal ging das natürlich wirklich bildungspolitisch darum, da eine Gleichwertigkeit durch die Analyse der Qualifikationen und die Zuordnung zum DQR dann sichtbar zu machen. Aber da sagen die Leute natürlich auch: Naja, schön. Aber wenn ich da nicht irgendwelche Vorteile durch habe, was soll das dann? Und von daher glaube ich, werden die Debatten hinsichtlich der Gleichwertigkeit noch weitergehen. In welche Richtung sich das entwickelt, das kann ich Ihnen im Moment auch noch nicht sagen.“*  
(AK 9: 369–373)

Mit dem DQR ist den VertreterInnen der Berufsbildung eine symbolische Revolution gelungen, indem sie eine offiziell legitimierte Gleichwertigkeit der Bildungsbereiche festschreiben konnten. Direkte Auswirkungen sind zunächst kaum zu sehen, aber gerade dadurch, dass *die Leute* nach dem Sinn fragen, soll eine öffentliche Diskussion angestoßen werden. Es gibt – soweit aus dem Material erkennbar – keine bereits ausgearbeiteten Blaupausen für die möglicherweise folgenden Reformen, sondern es sollten *Debatten hinsichtlich der Gleichwertigkeit* angestoßen werden, deren Ausgang noch offen ist.

## 6.4 Zwischenfazit

Der DQR-Prozess durchlief bis Ende 2014 nach der Konstituierung des AK DQR 2007 zwei Phasen. Auf das technische Vorgehen zur Entwicklung des DQR folgte der politische Prozess. Dieser umfasste die Zuordnung von Abschlüssen der formalen Bildungsbereiche sowie den Deutungsstreit darüber, zu welchen gesellschaftlichen Folgen der DQR führen soll. Diese von der Leitung des AK DQR bewusst herbeigeführte Trennung der technischen Erarbeitung eines Instruments von der anschließenden politischen Entscheidung über dessen Anwendung führte dazu, dass die Beteiligten ihren Interaktionsmodus beim Übergang in die politische Phase innerhalb des gleichen Gremiums und unter Beteiligung derselben Personen grundlegend änderten.

Im politischen Prozess verhielten sich die Arbeitskreismitglieder als InteressenvertreterInnen ihrer Organisation beziehungsweise ihres Bildungsbereichs. Dabei wurde vor allem ein abgestimmt vorgehender Berufsbildungsblock sichtbar, der eine relativ hohe Zuordnung der dualen Ausbildungsabschlüsse und der darauf aufbauenden Fortbildungsabschlüsse anstrebte. Bezüglich der dualen Ausbildungsabschlüsse wurde gefordert, diese erstens entsprechend ihrer Ausbildungsdauer – zweijährig oder drei-/dreieinhalbjährig – den Niveaus 3 und 4 zuzuordnen sowie zweitens die drei-/dreieinhalbjährigen Ausbildungen mindestens auf dem gleichen Niveau zuzuordnen wie das Abitur. Bezüglich der Fortbildungsabschlüsse wurde gefordert, diese größtenteils gemeinsam mit Ba-

chelorabschlüssen dem Niveau 6 und zu einem kleineren Teil gemeinsam mit Masterabschlüssen dem Niveau 7 zuzuordnen.

Aus diesen Forderungen ergaben sich die beiden zentralen Konfliktlinien während der Zuordnungsdebatte. Die VertreterInnen des schulischen Allgemeinbildungsbereichs lehnten eine pauschale Gleichsetzung aller drei-/dreieinhalbjährigen Ausbildungsabschlüsse mit dem Abitur ab und forderten die Zuordnung des Abiturs zum Niveau 5. Die VertreterInnen des Hochschulbereichs waren einer gleichwertigen Zuordnung der Fortbildungs- und Hochschulabschlüsse gegenüber kritisch eingestellt, insbesondere bezüglich des Niveaus 7.

Während die VertreterInnen des Hochschulbereichs im AK DQR trotz Kritik weitgehend nachgaben und lediglich hinsichtlich des Niveaus 7 eine pauschale Zuordnung von Abschlusstypen der beruflichen Fortbildung verhinderten, eskalierte der Streit über die relationale Zuordnung von dualen Ausbildungsabschlüssen und Abitur. Nach einem öffentlichen Schlagabtausch zwischen den Sozialpartnern und der KMK war der AK DQR für mehrere Monate gelähmt. Um in dieser Situation den DQR-Prozess nicht scheitern zu lassen, wurde der DQR-Prozess kurzzeitig von der administrativen Arbeitsebene auf die höheren politischen Ebenen verlagert. Bei einem sogenannten Spitzengespräch im Januar 2012 wurde als Kompromiss verkündet, die dualen Ausbildungsabschlüsse auf den Niveaus 3 und 4 zuzuordnen sowie die Entscheidung über die Zuordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse um bis zu fünf Jahre zu vertagen. Die künftige Zuordnung der allgemeinbildenden Schulabschlüsse, alle weiteren Zuordnungsfragen sowie die Einbeziehung non-formalen Lernens wurden daraufhin wieder dem AK DQR zur Diskussion übertragen.

Nach der vorläufigen Einigung in der nationalen Zuordnungsdebatte bezüglich der formalen Qualifikationen wurde der DQR auf europäischer Ebene referenziert. Als Referenzierung wird die Verknüpfung eines nationalen Qualifikationsrahmens mit dem EQR bezeichnet. Der DQR wurde dazu im Dezember 2012 in der EQF Advisory Group präsentiert, die aus VertreterInnen aller am EQR-Prozess beteiligten Länder besteht. Da die EQF Advisory Group die DQR-Präsentation ohne Widerspruch zur Kenntnis nahm, galt die Verknüpfung des DQR mit dem EQR und damit mit allen anderen nationalen Qualifikationsrahmen als gegeben.

Die offizielle Verabschiedung des DQR erfolgte in Deutschland im Mai 2013 durch einen Gemeinsamen Beschluss von BMBF, BMWi, KMK und WMK. Darin verkündeten die Bundes- und Länderexekutive die Gründung der Bund-Länder-Koordinierungsstelle als neues Gremium, das künftig auf Vorschlag zuständiger Stellen des jeweiligen Bildungsbereichs Qualifikationen dem DQR zuordnen wird. Der AK DQR wurde durch den Gemeinsamen Beschluss als Gremium

dauerhaft verstetigt und mit der Kontrolle der Zuordnungsvorschläge der zuständigen Stellen beauftragt. Nach der Veröffentlichung einer Liste der bereits dem DQR zugeordneten Qualifikationen und dem Erlass entsprechender Ausführungsbestimmungen wird seit Anfang 2014 auf den Zeugnissen des Berufsbildungsbereichs ein Hinweis auf das jeweilige DQR/EQR-Niveau ergänzt. Bei den Hochschulzeugnissen findet sich der Hinweis auf das DQR/EQR-Niveau im erläuternden Supplement.

Der AK DQR versuchte, das Informieren der Öffentlichkeit während des politischen Prozesses zu kontrollieren, indem mittels der Verbandsstrukturen Informationen von oben nach unten weitergegeben wurden. Nachfragen von BürgerInnen wurden zunächst als Störung empfunden. Nach der erfolgten Zuordnung und seitdem Zeugnishinweise auf das DQR/EQR-Niveau verweisen, erwarten Arbeitskreismitglieder jedoch ein zunehmendes öffentliches Interesse an der Thematik und eine öffentliche Debatte über die Folgen.

Insbesondere von den VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs wurde der DQR-Prozess als Gelegenheit gesehen, die Gleichwertigkeit beziehungsweise Aufwertung der Berufsbildung zu fördern. Einerseits sollte die traditionelle Unterordnung der beruflichen Bildung durch die DQR-Zuordnungen symbolisch überwunden werden und andererseits sollte die Legitimität der Forderung nach Gleichwertigkeit erhöht werden, indem diese Gleichwertigkeitsaussagen als Konsens der relevanten Akteure der formalen Bildungsbereiche verkündet werden. Anhand dieses zentralen Ziels des Berufsbildungsbereichs lässt sich im Verhalten der VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs während des DQR-Prozesses eine langfristige Strategie entdecken – in der Sprache der Grounded Theory ausgedrückt, bildet die Gleichwertigkeit die Kernkategorie des sozialen Phänomens DQR-Prozess.

Dieses Streiten für die Gleichwertigkeit der Berufsbildung soll perspektivisch auch zu materiellen Auswirkungen führen und nicht auf einer symbolischen Ebene bleiben. Mittelfristig sollen die Anerkennung, die Bezahlung und die Arbeitsbedingungen beruflich Qualifizierter verbessert werden. Zugleich soll auch die Anerkennung des berufsbildungspolitischen Feldes gesteigert werden, dessen Mitglieder in ihrem jeweiligen Kontext gegenüber der Allgemeinbildung zum kulturell dominierten Pol gehören. In historischer Perspektive wird ein seit Jahrzehnten auf unterschiedliche Weise geführter Streit über die Stellung unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen im sozialen Machtraum sichtbar, wobei insbesondere die mögliche Umsetzung der in den 1970er Jahren erhobenen Reformforderungen auffällt.

Die weitere Bedeutung des AK DQR als politisches Steuerungsgremium hängt entscheidend davon ab, wie sich die Ausweisung der DQR/EQR-Niveaus auf

dem Arbeitsmarkt auswirkt und ob beziehungsweise welche Bedeutung der DQR für Reformdebatten im (Berufs-)Bildungsbereich gewinnt. Im Gegensatz zum technischen Vorgehen und dem politischen Prozess können die Folgen des DQR kaum von den Arbeitskreismitgliedern kontrolliert werden.



## 7 Rückwirkung, Anwendung und Perspektiven des DQR-Prozesses

In diesem Kapitel wird die Rekonstruktion des DQR-Prozesses abgeschlossen. Busemeyer bewertete den DQR 2012 bezüglich der sich ergebenden Reformperspektiven für die berufliche Bildung „als vertane Chance“ (Busemeyer 2012: 27). Diese Einschätzung kontrastiert mit den verhalten positiven Bewertungen der direkt am Prozess beteiligten Interviewten. Die Arbeitskreismitglieder messen den Erfolg des DQR-Prozesses dabei nicht an den bereits erreichten Ergebnissen, sondern betonen, dass der Diskurs der Systeme als fortwirkender Verständigungsprozess durchaus erfolgreich ist.

*„Und für mich sind diese kleinen ersten Beispiele so wie so eine/so eine Blase, die hoch kommt, und dann wird das Wasser eben wärmer und irgendwann kocht es und dann haben wir eine Entscheidung. [...] Man kann nicht sagen: Der DQR – das ist ja immer so – was bringt der eigentlich? Ja, das hier! Nein, so einfach ist es nicht. Aber es ist eine Struktur, die sich eben entwickelt. Und darum geht es ja bei entwickelten Staaten.“ (AK 14: 183–188)*

Den Vorwurf, dass der DQR keine klar erkennbaren Auswirkungen habe, weist dieses Arbeitskreismitglied als falsche Erwartung zurück. Die Auswirkungen des DQR werden erst mittelfristig in der Entwicklung beziehungsweise Veränderung einer *Struktur* erwartet. Das Arbeitskreismitglied entwirft ein Bild, wonach die tradierten Strukturen des Bildungssystems in *entwickelten Staaten* wie Deutschland – metaphorisch gesprochen – erkaltet, unflexibel und widerständig gegenüber Reformanstößen sind. Durch die *kleinen ersten Beispiele* einer Veränderung im Rahmen des DQR werde Wärme erzeugt. Erst wenn diese Wärme einen bestimmten Umschlagpunkt – vergleichbar dem Siedepunkt des Wassers – erreicht, erwartet das Arbeitskreismitglied eine *Entscheidung* über Strukturveränderungen.

*„Man kann da schnell drauf deuten, dass sich an vielen Stellen zum Teil auch heftig gestritten wird, aber es ist eine völlig neue Art von Diskurs. Und ich finde es eigentlich eher verblüffend, was da jetzt in sechs Jahren doch an Verständigung, auch an Verständnis, zustande gekommen ist. Unbeschadet aller Dissenspunkte, die es noch geben mag.“ (AK 7: 606–609)*

Trotz *aller Dissenspunkte* zwischen den VertreterInnen der Bildungsbereiche wurde der DQR am 1. Mai 2013 durch den Gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern verabschiedet und seit Anfang 2014 werden die DQR-Niveaus auf den Zeugnissen der beruflichen Bildung ausgewiesen. Im Rückblick auf die

Ausgangssituation erscheint dem Arbeitskreismitglied die *Verständigung*, die dieser formellen Umsetzung vorausging, *eigentlich eher verblüffend*.

*Verständigung* und *Verständnis* wurden im DQR-Prozess auch durch eine neue Sprache geschaffen, die es ermöglichen soll, bisher getrennte Bildungsbereiche durch den Bezug auf den Outcome der jeweiligen Qualifikationen zu integrieren. Dieser Akt stellt für sich genommen zunächst reine „Symbolpolitik“ (Tiedemann 2012: 300) dar, da es sich nicht um rechtlich bindende Regelungen handelt. Mit Bernd Gössling ist aber darauf hinzuweisen, dass diese neue Sprache künftige Diskurse in der (Berufs-)Bildungspolitik beeinflussen könnte:

„Um jedoch den Schein der erfolgreichen DQR Entwicklung und der voranschreitenden Outcome-Orientierung zu wahren, wird der DQR mit seinen Outcome-Signalwörtern zeremoniell auf einer sprachlichen Ebene umgesetzt. Dadurch könnten sich langfristig Impulse für relevante Diskurse ergeben, in denen die DQR-Sprache eine Rolle spielt, wie bei der Ordnungsmittelarbeit, Bildungsgipfeln usw.“ (Gössling 2013: 261)

Auch wenn die Outcome-Orientierung zunächst nur dem Schein nach umgesetzt wurde, kann dies reale Auswirkungen hervorrufen. Innerhalb der sozialen Welt finden sich alle Phänomene verdoppelt wieder, einmal als reales Verhältnis und einmal als sprachlich-symbolisches Verhältnis. Das Besondere der sozialen Welt gegenüber der Natur ist, dass die Rückwirkungen zwischen den beiden Ebenen sehr direkt erfolgen, deshalb „bedeutet die Durchsetzung einer neuen Sprache für die soziale Welt zum großen Teil eine Veränderung der Wirklichkeit.“ (Bourdieu 2014: 575)

*„So ein Prozess hier ist hilfreich. Weil man ja sieht, dass mit relativ wenigen Begrifflichkeiten eine große Vielfalt zumindest zuzuordnen ist. Also mit ein bisschen gutem Willen, wenn man sich hiermit zwei, drei Stunden beschäftigt, kann man das System verstehen, würde ich mal sagen. Und ich muss ja davon ausgehen, dass wir mit Ausbildern zu tun haben, mit Entscheidungsbefugten für Personal und so weiter. Die werden das schon verstehen und können dann Strukturen daraus ableiten. Müssen sie ja nicht, aber können sie. Und so eine Wirkung muss man eigentlich anstreben.“ (AK 14: 777–783)*

Aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds stellt der DQR eine begrifflich gefasste neue Systematik des Bildungssystems dar, die für Fachleute *mit ein bisschen gutem Willen* nachvollziehbar ist. Der DQR soll als Orientierung wirken, indem die Fachleute in ihrer Praxis *dann Strukturen daraus ableiten*. Es soll ein paradigmatisches Umdenken durch eine neue Sprache ausgelöst werden, statt Veränderungen im Detail zu regeln; es geht um eine indirekte Steuerung. Der



DQR-Prozess schafft demnach durch die neue Sprache die Voraussetzung für Veränderungen in der Ordnungsarbeit und bei der Formulierung bildungspolitischer Programme. Auf dieser sprachlichen Ebene hat die Berufsbildung bereits vom DQR-Prozess profitiert, da sie aufgewertet wurde (vgl. Spöttl 2012b: 236).

In den folgenden Unterkapiteln wird dargestellt, welche bereits eingetretenen und künftigen Auswirkungen des DQR-Prozesses die Interviewten erwarteten. Der Schwerpunkt liegt dabei weiterhin auf dem Berufsbildungsbereich. Es werden Verbindungen des DQR-Prozesses mit zentralen berufsbildungspolitischen Reformdiskussionen aufgezeigt. Außerdem wird die unterschiedliche Akzeptanz des DQR in den verschiedenen Bildungsbereichen und auf dem Arbeitsmarkt resümiert, wobei sich zeigt, dass es im Berufsbildungsbereich eine hohe Akzeptanz des DQR gibt, da er zu einer Aufwertung gegenüber dem Schul- und Hochschulbildungsbereich geführt hat. Abschließend werden die systemischen Folgen für die Bildungssteuerung beschrieben.

## 7.1 Verbindung mit Reformdebatten

*„Was wir aber erreicht haben, jetzt sind wir wieder bei dem Diskurs der Teilsysteme und und und, ist a), dass wir ein neues Selbstverständnis miteinander entwickeln und dass wir über dieses Thema DQR eine über den Tellerrand zu führende, bildungspolitische Diskussion entfacht haben. Wir haben/Wir sind auf Themen gekommen, Diskussion, die wir vorher nicht hatten. Und er hat vieles auch – ich sag mal – an Baustellen nochmal deutlich gemacht, die im eigenen System [liegen].“ (AK 11: 500–505)*

Der DQR-Prozess hat aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *eine über den Tellerrand zu führende, bildungspolitische Diskussion entfacht*; die Grenzen des jeweiligen Bildungsbereichs stellten vorher den *Tellerrand* der Diskussionen dar. Im AK DQR konnten neue Diskussionen – *die wir vorher nicht hatten* – über mögliche Reformen des Bildungssystems als Ganzes geführt werden und gleichzeitig konnten durch den Austausch mit den VertreterInnen der anderen Bildungsbereiche Reformbedarfe identifiziert werden, die *im eigenen System* liegen. Diese Bedeutung des AK DQR als Forum für Reformdebatten betonte auch die damalige Präsidentin der Kultusministerkonferenz Annegret Kramp-Karrenbauer 2008 bei der Eröffnung der Bund-Länder-Konferenz zum DQR:

*„Diese Themen stellen sich auf den ersten Blick als Gebiet von Spezialisten dar, in Wirklichkeit aber [...] werden die aktuellen bildungspolitischen Diskussionen in diesen beiden Themenfeldern [DQR und EQR] zusammengeführt.“ (Bund-Länder-Konferenz 2008: 13)*

Der Einschätzung, dass der DQR-Prozess „auf den ersten Blick als Gebiet von Spezialisten“ erscheint, kann mit Blick auf die technische Phase der DQR-Entwicklung (vgl. Kapitel 5) und den politischen Prozess der Zuordnung (vgl. Kapitel 6.1) voll zugestimmt werden. Inwiefern „die aktuellen bildungspolitischen Diskussionen“ zusammengeführt werden, wird in diesem Kapitel nachvollzogen. Der AK DQR wurde nicht als Reformkommission gegründet, um Lösungsvorschläge für bildungspolitische Probleme zu erörtern. Indem der AK DQR allerdings das Verhältnis der Bildungsbereiche zueinander und des Bildungssystems zum Beschäftigungssystem verhandelte, wurden im DQR-Prozess zentrale bildungspolitische Problemstellungen aktualisiert und in einem neuen Kontext diskutierbar. Der DQR-Prozess funktioniert wie eine Projektionsfläche, auf der viele – wenn nicht alle – wichtigen Diskussionen der Berufspädagogik beziehungsweise Berufsbildungspolitik abgebildet werden. Mittelbar könnten Bildungsreformen durch den DQR-Prozess beeinflusst werden, wenn die mit dem DQR definierten bildungspolitischen Ziele durch strukturelle Änderungen umgesetzt würden.

Der AK DQR hat – auf eine etwas andere Art – die Arbeit einer Reihe von Reformkommissionen fortgesetzt, die die Berufsbildungspolitik in den letzten Jahrzehnten beeinflussten und die den gleichen Grundanliegen verpflichtet waren:

„Zum Ausgleich von Interessen- und Einflusssschiefen in der öffentlichen Wahrnehmung sind seit den 1960er Jahren kontinuierlich neutrale Reformkommissionen ins Leben gerufen worden [...]. Symptomatisch für die Kommissionen und Konzepte ist der Gedanke gemeinsamer Verantwortung und Anstrengung für die Ausbildung Jugendlicher, der Durchlässigkeit im gesamten Bildungssystem, der Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung und der Aufhebung von Ungleichheit.“ (Büchter 2013: 17)

Im Unterschied zu den „neutralen Reformkommissionen“ hat der AK DQR nicht für sich in Anspruch genommen, ein über Partialinteressen stehendes neutrales Gremium zu sein, das der Politik ausschließlich sachlich begründete Vorschläge unterbreiten will. Der AK DQR bildete vielmehr die Interessengegensätze wichtiger Organisationen in seiner Struktur ab und durch das Konsensprinzip wurden nur Entscheidungen getroffen, die auch von den entscheidenden Ministerien sowie Verbänden mitgetragen wurden.

*„Und gerade in der beruflichen Bildung gibt es ja das sogenannte Konsensprinzip, dass man bei allen grundlegenden Eckpunkten des Systems den Konsens aller Partner sucht. Das heißt, da ist eine Veränderung relativ schwierig und wird doch erleichtert über europäische Impulse.“ (AK 10: 95–97)*

Die Schwierigkeit, Reformen umzusetzen, resultierte in der Vergangenheit nicht daraus, dass ein Problembewusstsein oder fundierte Vorschläge fehlten, sondern daraus, dass kein politischer Konsens für große Reformen hergestellt werden konnte. Deshalb kam es zum langsamen und erst in der Rückschau sichtbaren „Wandel trotz Reformstau“ (Busemeyer 2009b). Um einen *Konsens aller Partner* für Veränderungen herzustellen, können *europäische Impulse* wie der EQR helfen. Allerdings wirkten solche Reformimpulse in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher mittelbar.

*„Was ich sehe, ist: Die Länder, die Staaten sagen wir mal, die relativ jung sind, haben sowieso eine große Umbruchsituation, auch im Bildungsbereich. Und deshalb sind die oft, wie soll ich sagen, sehr stark geneigt, dann auch zu sagen: Ja, wenn wir jetzt schon dabei sind, wenn wir sowieso umbrechen müssen unser Bildungssystem, dann versuchen sie es auch quasi eins zu eins wie Europa zu machen. Also, da gibt es eine hohe Bereitschaft dann auch. Und bei traditionellen System/vorbelasteten Systemen, wie unserem, da ist es viel schwieriger natürlich.“ (AK 3: 667–672)*

*Europäische Impulse* sind im deutschen Kontext wörtlich als Anstöße zu verstehen, die eine nationale Diskussion auslösen können. Die deutschen Akteure beabsichtigen aber nicht, ein europäisches Modell *quasi eins zu eins* umzusetzen. Dieses selbstbewusste Beharren wird im Unterschied zu ost- und mitteleuropäischen Staaten deutlich, die *sowieso eine große Umbruchsituation, auch im Bildungsbereich*, durchmachen. Die Schwierigkeiten, Reformdiskussionen in Deutschland in größere Reformprojekte umzusetzen, liegt aus Sicht des Arbeitskreismitglieds in der allgemeinen Trägheit von *traditionellen Systemen*; umgekehrt heißt dies, dass in Deutschland nur im Rahmen eines größeren politischen Reformprojekts mit tiefgreifenden Bildungsreformen zu rechnen ist.

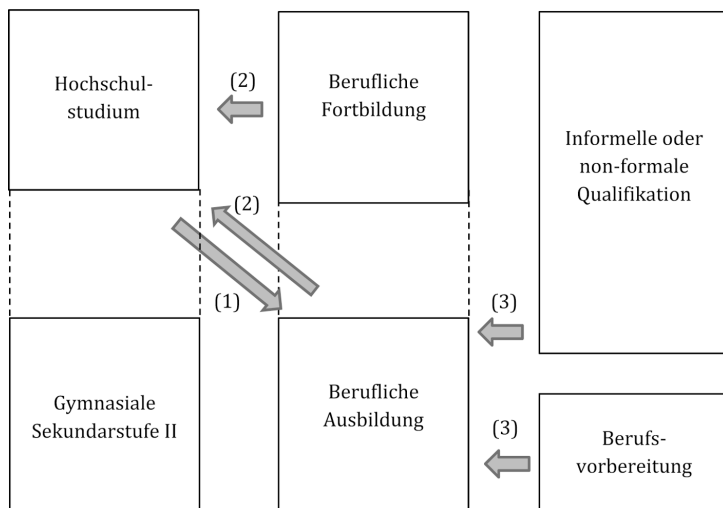
*„Ja ich sag mal, der DQR-Prozess war ja auch oder ist immer noch ein wichtiger Impulsgeber für Neuerungen.“ (AK 9: 248–249)*

Im gegenwärtigen Kontext wurde der DQR in Deutschland nicht als eigenständiges Reformprojekt aufgegriffen, sondern wirkte als *Impulsgeber für Neuerungen*. Solche *Neuerungen* beziehen sich auf bereits laufende Reformdebatten. Die von den Interviewten hergestellten Bezüge des DQR-Prozesses zu berufsbildungspolitischen Reformdebatten lassen sich fünf thematischen Komplexen zuordnen, die in den folgenden Unterkapiteln dargestellt werden: (1) Die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen, insbesondere der leichtere Zugang für beruflich Qualifizierte zu einem Hochschulstudium mit der Möglichkeit, bereits erworbenes Wissen anerkannt zu bekommen. (2) Der erwartete Mangel beruflich qualifizierter Fachkräfte auf dem Arbeitsmarkt und mögliche Maßnahmen zur Erweiterung des Arbeitskräftereservoirs. (3) Die Mo-

dularisierung der dualen Ausbildung – diese Debatte sollte im AK DQR bewusst nicht berührt werden. (4) Die gesellschaftliche Integration Benachteiligter durch den Zugang zu einer beruflichen Ausbildung. (5) Der Export des deutschen Ausbildungssystems in andere europäische Länder beziehungsweise eine europäische Vereinheitlichung der Ausbildung durch Kernberufe.

### 7.1.1 Durchlässigkeit in akademische Bildung

Die direkteste Verbindung des DQR mit Reformperspektiven des Bildungs- und des Berufsbildungssystems betrifft die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen. Die Förderung von Durchlässigkeit wird sowohl im EQR als auch im DQR explizit als Ziel genannt. Mit Durchlässigkeit ist gemeint, dass Lernende zwischen den Bildungsbereichen wechseln können und dabei bereits erbrachte Leistungen angerechnet werden. Diese Durchlässigkeit soll die sogenannte Versäulung des deutschen Bildungssystems auflösen. In Abbildung 30 kennzeichnen Pfeile die wichtigsten möglichen Übergänge zwischen den Bildungsbereichen, bei denen keine Durchlässigkeit gegeben ist beziehungsweise wo mögliche Übergänge selten genutzt werden.



**Abb. 30:** Mögliche Übergänge zwischen den Bildungsbereichen.

Quelle: Eigene Darstellung.

- (1) Vom Hochschulbereich zum Berufsbildungsbereich: Für AbbrecherInnen aus dem Hochschulbereich stellt der Übergang in eine berufliche Ausbildung mit Anrechnungsmöglichkeiten eine Möglichkeit dar, ihre Bildungs-

laufbahn fortzusetzen, ohne im Hochschul- oder Berufsbildungsbereich wieder ganz von vorn beginnen zu müssen.<sup>137</sup>

- (2) Vom Berufsbildungsbereich zum Hochschulbereich: Für AusbildungsabsolventInnen mit mehrjähriger Berufserfahrung ermöglicht die fachgebundene Zugangsberechtigung für beruflich Qualifizierte einen Übergang in den Hochschulbereich, wo sie ein Studium beginnen können, ohne zuvor eine Hochschulzugangsberechtigung in der Sekundarstufe II des allgemeinbildenden Schulsystems erwerben zu müssen. Beruflich Fortgebildeten kann durch die Anerkennung ihrer bereits erworbenen Kompetenzen eine allgemeine Hochschulzugangsberechtigung zuerkannt werden, sodass sie ein beliebiges Studium aufnehmen können. Durch die Anerkennung von fachlichen Inhalten können Studiengänge verkürzt absolviert oder der direkte Zugang zu Aufbaustudiengängen ermöglicht werden.
- (3) Vom non-formalen Bereich zum Berufsbildungsbereich: Teilnehmenden von Berufsvorbereitungsmaßnahmen kann durch Anerkennungsregelungen der Übergang in verkürzte berufliche Ausbildungen ermöglicht werden. Durch Anerkennungsregelungen wie die Externenprüfung können informell oder non-formal Qualifizierte einen beruflichen Ausbildungsabschluss erwerben.

*„Wir kommen ja aus einer systemischen Tradition der Versäulung – Allgemeinbildung, Berufsbildung, Hochschulbildung, um die drei Hauptplayer mal herauszudifferenzieren – und der Eigenständigkeit, die jede Säule hat, mit den entsprechenden Rückwirkungen, dass die Vernetzung oder Verknüpfung dieser Säulen – ich sag mal – relativ ist. Mit immer den gestellten Ansprüchen, mehr Durchlässigkeit. Das ist ja/Durchlässigkeit ist ja ein Thema, also ich verfolge das so ein bisschen schon seit den achtziger Jahren. So im Rahmen meines Studiums. Und so immer diese Hefte: Mehr Durchlässigkeit fördern. Waren ja immer diese Forderungen. Und das heißt, diesen Prozess der Entsäulung zu befördern, der meines Erachtens viel auch [...] damit zu tun hat, dass man eben in so einem System Gremien braucht, die diese intersystemische Kommunikation betreibt und Interaktion ermöglicht zwischen den Systemen. Und diese Kultur, dass man im Grunde genommen die Steuerung des Gesamten miteinander macht, das ist – glaube ich – durch diesen DQR-Prozess massiv gefördert worden.“ (AK 11: 251–262)*

137 Die 2014 veröffentlichten Förderrichtlinien des Programms JOBSTARTERplus nennen die Gewinnung von StudienabbrecherInnen als Auszubildende für Kleine und Mittlere Unternehmen als Ziel (vgl. BMBF 2014b: 1 f.).

Während der ganzen beruflichen Karriere dieses Arbeitskreismitglieds – schon seit dem Studium in den 1980er Jahren – war die Forderung nach mehr Durchlässigkeit zwischen den Bereichen des Bildungssystems präsent.<sup>138</sup> Die dafür nötige bildungsbereichsübergreifende Steuerung fehlt aus Sicht des Arbeitskreismitglieds, da aufgrund der *systemischen Tradition der Versäulung* keine gemeinsamen Gremien existierten. Jeder Bildungsbereich wurde isoliert für sich politisch gesteuert und schottete sich gegenüber Einflüssen aus den anderen Bildungsbereichen ab. Das Arbeitskreismitglied sieht im DQR-Prozess einen Ansatz, die seit Jahrzehnten erhobene Forderung nach mehr Durchlässigkeit politisch durchzusetzen.

*„Und ich merke jetzt [im BMBF], das Thema Durchlässigkeit, das wird uns in den nächsten Jahren noch sehr stark beschäftigen. [...] Aber das hat schon einen sehr hohen Stellenwert. Und ja und auch in dem Bereich, ich glaube, es gibt viel Bereitschaft, da was zu tun. Aber es dauert auch immer lang, ja also, weil da sind auch immer wieder dann Grenzen oder neue Barrieren einzureißen.“ (AK 9: 401–405)*

Das BMBF hat die Förderung der Durchlässigkeit zu einem der Kernthemen der nächsten Jahre erklärt und beabsichtigt, etablierte *Grenzen oder neue Barrieren einzureißen*. Dieser erklärte politische Wille, den Hochschulbereich stärker für beruflich Qualifizierte zu öffnen, hängt mit ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen zusammen. Unter dem Paradigma der Wissensgesellschaft wird dem an Hochschulen erworbenen theoretischen Wissen eine zunehmende Bedeutung für Produktions- und Arbeitsprozesse zugeschrieben. Kuda u. a. beschreiben den steigenden Anteil von AkademikerInnen an der Erwerbsbevölkerung als „Akademisierung der Arbeitswelt“, auf die die Berufsbildungspolitik Antworten finden muss (vgl. Kuda u. a. 2012a: 12 ff.).

Die Akademisierung wird von den VertreterInnen der Berufsbildung als potentielle Bedrohung betrachtet, insbesondere im Kontext der Bologna-Reform des Hochschulbereichs (vgl. Kuda/Kaßbaum 2012: 68 ff.). Wenn durch Bachelor-Studierende – insbesondere Studierende der dualen Studiengänge – neue Rekrutierungswege in den Unternehmen entstehen, die mit den beruflichen Aufstiegsfortbildungen konkurrieren, könnte dies die Attraktivität der beruflichen Bildung mindern (vgl. Weiß 2014: 7). Deshalb beabsichtigt der im BIBB koordinierte Berufsbildungsblock, langfristig pauschale Zugangsrechte infolge der DQR-Zuordnungen durchzusetzen – als Kurzformel: Master für Meister.

---

138 Die Forderung nach Durchlässigkeit im Bildungssystem kann sogar bis zur Entstehung des modernen Bildungssystems im 19. Jahrhundert zurückverfolgt werden, da der Widerspruch zwischen dem vorgegebenen aufklärerischen egalitären Prinzip und den diskriminierenden Effekten des Bildungssystems von Beginn an bestand (vgl. Büchter/Dehnhostel 2012: 62 ff.).

„Strategisches Ziel muss es sein, die anerkannten Fortbildungsabschlüsse nicht nur auf der gleichen Stufe wie Bachelor-Abschlüsse einzuordnen, sondern den Absolventinnen und Absolventen damit auch die Möglichkeit zu geben, ein aufbauendes Master-Studium zu beginnen.“ (Weiß 2014: 8)

Diese hier vom stellvertretenden Präsidenten und Forschungsdirektor des BIBB Weiß zusammengefasste Stoßrichtung ist kein Geheimnis, sondern war für die anderen Mitglieder des AK DQR klar erkennbar.

*„Es ist schon so, dass der Block der Sozialpartner im Verbund mit dem BIBB also sehr stark dort auftritt. Dann haben wir auch die Hochschuleite, die da vertreten ist, die sehr abwartend auf diesen Prozess schaut und aus meiner Sicht eher ja, sag ich mal, sich dem Prozess zögerlich annähert. Wir haben/Das/Die Sozialpartner haben im Grunde die politische Absicht, berufliche Bildung gleichwertig zur Hochschulausbildung zu positionieren, sie auf ähnlichen Stufen ab/anzusiedeln und gleichzeitig Durchlässigkeitsprozesse zu fördern – Richtung Hochschule.“ (AK 13: 171–176)*

Gerade mit der nachdrücklich vorgetragenen Forderung nach Durchlässigkeit – einseitig in *Richtung Hochschule* – erkannten die VertreterInnen der Berufsbildung paradoxerweise den höheren Stellenwert der akademischen Bildung an: Die eigentlich mit dem DQR verfolgte Gleichwertigkeit auf allen Niveaus wurde nicht konsequent ernst genommen. Ansonsten hätte die qualitative Verbesserung der beruflichen Fortbildungen Ziel sein müssen, die ein zusätzliches Studium für beruflich Qualifizierte überflüssig machen würde.

Grundsätzlich ist die Durchlässigkeit von beruflicher Bildung in Hochschulbildung auch ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung schon lange möglich und wurde seit 2009 von den Bundesländern neu geregelt und vereinheitlicht. Allerdings ist der Anteil der Studierenden, die auf diese Weise ein Studium aufnehmen, zum einen sehr gering – er lag 2011 noch immer unter 3 % – und zum anderen bei der Fach- und Studienformwahl auffallend eintönig: Die wenigen Studierenden ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung studieren überdurchschnittlich häufig an Fernhochschulen und (privaten) Fachhochschulen ein sozialwissenschaftliches oder wirtschaftswissenschaftliches Fach. Einer wirkungsvollen Durchlässigkeit stehen scheinbar weiterhin subtil wirkende Mechanismen entgegen; zu denken ist dabei beispielsweise an die fehlende Vereinbarkeit von Familie und Beruf, fehlende berufsbegleitende Angebote und fehlende Unterstützungsangebote (vgl. Baethge u.a. 2014: 37 ff.).

Zu unterscheiden von dem sehr geringen Anteil Studierender ohne schulische Hochschulzugangsberechtigung ist ein deutlich größerer Anteil der Studieren-

den, der zuvor eine Ausbildung absolviert hat und vor oder mit der beruflichen Ausbildung eine schulische Hochschulzugangsberechtigung erworben hat. Seit Mitte der 1990er Jahre geht die am Anteil der Studierenden mit zuvor absolvierter Ausbildung festgemachte Durchlässigkeit relativ betrachtet zurück – seit dem Wintersemester 2007/08 stellen die Studienanfänger ohne vorherige Ausbildung auch an den Fachhochschulen die Mehrheit der neu immatrikulierten Studierenden.<sup>139</sup>

Trotz existierenden Hochschulzugsregelungen für beruflich Qualifizierte „ist das Problem der geringen Durchlässigkeit nicht hinreichend gelöst“ (Euler/Severing 2006: 89), sondern vergrößerte sich seit den 1990er Jahren sogar. Die Anerkennung der beruflich bereits erworbenen Kompetenzen ist nicht klar geregelt und ein Studium nach einer beruflichen Aus- beziehungsweise Fortbildung muss fast immer komplett absolviert werden. Eine solche Doppelqualifikation zu erwerben, ist zeitaufwendig und kann bildungsbiographisch als Zeitverlust bewertet werden.

Die Durchlässigkeit vom Berufsbildungsbereich in den Hochschulbereich könnte durch veränderte Anrechnungsregelungen vergrößert werden. Durch die pauschale Anrechnung von beruflichen Qualifikationen auf Studienmodule oder durch eine externe Agentur, die über anrechenbare Kompetenzen entscheidet, würden die Hochschulen Möglichkeiten verlieren, sich gegen beruflich Qualifizierte abzuschotten. Gehmlich gibt aber zu bedenken, dass gerade solche Regelungen das gegenseitige Vertrauen zerstören würden und sieht in der Anerkennung eine Entscheidung, „die grundsätzlich von dem zu entscheiden ist, dem die Qualifikation/erfolgreich abgelegten Lernergebnisse vorgelegt werden“ (Gehmlich 2009: 42). Solange allerdings die Anerkennung als Einzelfallentscheidung oder je nach Studiengang und Universität unterschiedlich erfolgt, werden studieninteressierte beruflich Qualifizierte Schwierigkeiten haben, sich im Vorfeld Klarheit über eine mögliche Anrechenbarkeit zu verschaffen, was vermutlich ihre Studierneigung negativ beeinflusst.

Außer der möglichen linearen Durchlässigkeit, also dem Studium nach einer beruflichen Aus- oder Fortbildung, existiert mit dem sogenannten dualen Studium ein integrierter Bildungsgang, der mit einer Doppelqualifizierung abgeschlossen werden kann; AbsolventInnen von ausbildungsintegrierenden dualen Studiengängen erwerben zugleich einen Bachelorabschluss und einen Ab-

---

139 Im Wintersemester 1993/94 hatten 36 % aller StudienanfängerInnen zuvor eine Ausbildung abgeschlossen. Bis zum Wintersemester 2011/12 sank dieser Anteil auf 22 %, trotz einer absoluten Steigerung von 72.000 auf 81.000 StudienanfängerInnen mit zuvor absolvierter Ausbildung; 2011/12 hatte die Hälfte von ihnen die Hochschulzugangsberechtigung bereits vor der Ausbildung erlangt, 1993/94 waren es noch weniger als die Hälfte (vgl. Baethge u. a. 2014: 33 f.).



schluss in einem anerkannten Ausbildungsberuf. AbsolventInnen von praxisintegrierenden dualen Studiengängen erwerben nur einen Bachelorabschluss.<sup>140</sup> Duale Studiengänge sind mit etwa 4 % aller Studierenden noch immer eine Nischenerscheinung und können fast ausschließlich mit Hochschulzugangsbeurteilung begonnen werden. Ihr rasches Wachstum seit Mitte der 2000er Jahre und die politische sowie wissenschaftliche Aufmerksamkeit räumen dem Phänomen aber einen wichtigen Platz in der Durchlässigkeitsdebatte ein (vgl. Krone 2013: online). Im strikten Sinn fördern duale Studiengänge nicht die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen, sondern deren Konvergenz in einem neuen Hybridangebot, das fast ausschließlich an den Fachhochschulen angesiedelt ist (vgl. Baethge u. a. 2014: 42). Wie sich diese neue beruflich-akademische Ausbildungsform auf die unternehmerische Rekrutierungspraxis auswirkt, ist bisher noch nicht geklärt. Die vorliegenden Untersuchungen kommen zu widersprüchlichen Ergebnissen (vgl. Krone/Mill 2014: 56 f.).

Die Entwicklung neuer Hybridangebote auf DQR-Niveau 5, die eine echte Durchlässigkeit ermöglichen, könnte die beruflichen Fachschulen und die akademischen Hochschulen in Konkurrenz setzen.

*„Die Hybride, wo wir gerade überlegen hinzugehen, ist, die Hybride zwischen beruflicher Aufstiegsfortbildung und eben Bestandteile einer Hinführung zum Bachelorstudium zu machen. Damit wären wir angedockt oder angesetzt nach der dualen Erstausbildung. Also die Qual/Also sagen wir mal Zusatzqualifikationen, die den Weg ja in die Stufe 5 ebnen sollen, auch zu koppeln zum Beispiel mit einer Propädeutik, die schon eine Anrechnung vielleicht auch auf das Bachelorstudium ermöglicht. Das wäre ein erster, sinnvoller Weg, wo man mal schauen kann, wo man beide Seiten miteinander verbindet.“ (AK 4: 225–230)*

*„Also da haben wir noch einige Baustellen, wo wir die Frage danach stärker beantworten müssen: Wie können wir Durchlässigkeit gestalten [...], die nicht nur formal abgebildet ist, sondern die auch funktionieren kann? Also*

140 Entsprechend der Definition des BIBB-Projekts AusbildungPlus werden in dieser Arbeit nur duale Studiengänge in Verbindung mit einer beruflichen Erstausbildung als dualer Studiengang bezeichnet (vgl. BIBB 2014a: 40). Diese Klarstellung ist an dieser Stelle erforderlich, da mitunter sehr unterschiedliche Angebote von Berufsakademien, Fachhochschulen und Universitäten als dualer Studiengang bezeichnet werden. In der Fachliteratur hat sich die von Kerstin Mucke entwickelte Typologie durchgesetzt, die vier Typen dualer Studiengänge unterscheidet: (1) Ausbildungsintegrierende duale Studiengänge, die ein Studium mit einer Berufsausbildung verbinden; (2) praxisintegrierende duale Studiengänge, die ein Studium mit längeren Praxisphasen in Betrieben verbinden; (3) berufsintegrierende duale Studiengänge, die ein Studium nach abgeschlossener Ausbildung mit einer beruflichen Teilzeittätigkeit verbinden; (4) berufsbegleitende duale Studiengänge, die ein (Fern-)Studium neben einer beruflichen Vollzeittätigkeit umfassen (vgl. Mucke 2003).

*es kann ja wenig hilfreich sein, ich habe jahrelang im beruflichen Bildungsbereich gelernt und das Lernen im akademischen Bereich ist ein anderes und deswegen scheitere ich. Also müssen wir da Angebote generieren von beiden Seiten. Diese Angebote sollen aber demjenigen, der mit siebzehn eine Entscheidung zu treffen hat, die Sicherheit geben, ich kann die Entscheidung mit zwanzig, mit dreiundzwanzig, mit achtundzwanzig, nicht revidieren, sondern erweitern um einen Bereich, der mir nicht verschlossen bleibt. Das heißt also, ich treffe nicht eine einmalige Entscheidung und damit bin ich eingeschlossen. Sondern ich treffe eine einmalige Entscheidung und die ermöglicht mir, zu bestimmten Meilensteinen in meinem Leben durchaus die Entscheidung – flexibel in jede Richtung wie auch immer – neu zu treffen. Das ist eine zukünftige Herausforderung. Ich glaube, der DQR bietet uns die Möglichkeit, dass wir jetzt erst einmal ein Raster haben und über dieses Raster uns dann Gedanken machen können: Wo sind denn eigentlich die Andockpunkte sinnvollerweise?“ (AK 4: 390–402)*

Eine konkrete Schwierigkeit beim Übergang vom Berufsbildungsbereich in den Hochschulbereich sieht das Arbeitskreismitglied in den unterschiedlichen Lernformen. Für Menschen, die *jahrelang im beruflichen Bildungsbereich gelernt* haben, kann das ungewohnte *Lernen im akademischen Bereich* zum Scheitern führen. Der Berufsbildungsbereich steht deshalb vor der Aufgabe, Bildungsangebote so zu gestalten, dass Durchlässigkeit *auch funktionieren kann*. Mit Bezug auf die DQR-Niveaus sollen Angebote entwickelt werden, die nach der Berufsausbildung eine berufliche Fortbildung auf dem DQR-Niveau 5 – der ersten Fortbildungsebene – mit *einer Propädeutik* als Vorbereitung auf ein Studium auf dem Niveau 6 verbinden. Solche Hybride würden es den AbsolventInnen erlauben, danach *flexibel in jede Richtung* weiterzugehen; sie könnten sowohl ein Bachelorstudium aufnehmen als auch eine berufliche Fortbildung auf Niveau 6 anschließen. In beiden Fällen könnten bereits erworbene Kompetenzen angerechnet werden. Langfristig soll in dieser Vision die Durchlässigkeit vom Berufsbildungsbereich in den Hochschulbereich als bildungsbiographische Option zu *bestimmten Meilensteinen* an den Übergängen der DQR-Niveaus etabliert werden. Mittelfristig ist auch eine Fusion der Bildungsinstitutionen vorstellbar.

*„Und ich glaube ziemlich sicher, dass das tradierte System von Fachhochschulen und Universitäten, daneben Berufsschulen, die teilweise auch sehr qualifizierte Weiterbildungsgänge anbieten, ja praktisch wie eine Fachhochschule in diese Stufe führen, dass man da als Deutschland – ich bin jetzt kein Amerika-Fan und aber – eine Art College-Struktur einziehen müsste, die Fachhochschulen jetzt vielleicht nicht überflüssig macht, aber doch teilweise ersetzt. Und das dann also das Bachelor-Master-Denken und darunter*

*liegende berufliche Qualifikation eben auch strukturell sich wiederfindet. Und so eine Entwicklung ist ziemlich prinzipiell. Und da kann man hier nichts verändern, da muss man die Struktur halt ändern. Und dann hätte man auch eine Hochschullandschaft, die präziser wieder in wissenschaftliche Wege führt, teilweise auch in unmittelbare berufliche Qualifikation. Also auch zielgerichtete, berufsbezogene Qualifikationen. Und daneben eben ein College-System, in dem dann zum Beispiel auch Berufsschulen, wie als Fachschule, Fachgymnasium, Fachoberschule, alle weiteren, höhere Handelsfachschulen – alle diese Schularten kann man sich da denken unter einem Dach. Und dann hat man so ein College-System, in dem man dann eben auch stufenbezogen ausgebildet wird. Also das glaube ich/Zumindest wird es eine Debatte in diese Richtung geben. Es gibt auch schon erste, da hab ich gestaunt, auch die Rektorenkonferenz macht sich da Gedanken. Und deren Vorsitzender hat das auch schon tatsächlich in den Mund genommen: Das Wort College-Struktur. Da hab ich gestaunt.“ (AK 14: 248–263)*

Das tradierte System der institutionellen Trennung von berufsqualifizierenden Bachelorstudiengängen und beruflichen Fortbildungen begreift dieses Arbeitskreismitglied als Fehlentwicklung, die statt durch erleichterte Durchlässigkeit auch durch eine Fusion zu einer Art *College-Struktur* überwunden werden könnte. Innerhalb der *College-Struktur* könnte jede Form beruflicher Bildung unter einem Dach angeboten werden, sodass die Fachhochschulen teilweise ersetzt würden. Auf der anderen Seite entstünde eine *Hochschullandschaft*, die präziser wieder in wissenschaftliche Wege führt. Eine solche Verkleinerung des Universitätssystems würde dessen Distinktionsfunktion wahrscheinlich vergrößern. Die Trennung der Bildungsbereiche würde durch die Ausscheidung der Fachhochschulen aus dem Hochschulsystem eher verschärft als verringert.

Ein entgegengesetzter Ansatz zur Förderung der Durchlässigkeit liegt darin, die allgemeine Hochschulzugangsberechtigung pauschal mit bestandener Abschlussprüfung einer beruflichen Ausbildung zu erteilen.

*„In Österreich gibt es die Berufsmatura. Das ist sowas. Aber dann/Also wir müssen aufpassen, dass es auch nicht zu Lasten auch beruflicher Handlungskompetenzen geht. So und deswegen/Also finde ich so strategisch, fände ich es besser, wir geben/also wir machen die Berufsausbildung weiter wie bisher. Aber wir geben im Rahmen der Berufsausbildung hier zusätzlich die Möglichkeit auch der Erlangung einer Hochschulreife. Das heißt, das gibt es auch schon in einzelnen Ländern. Aber dass man das nochmal systematischer auch ausbaut. Dass man auch sieht: Aha, ich kann hier eine Berufsausbildung machen, aber parallel dazu, das ist natürlich nicht ohne,*

*zwei Abendtermine oder Wochenenden und so weiter [...] Oder genau. Oder sowas. Aber dass ich dann auch einen vollwertigen Hochschulabschluss, auch mit Abitur, auch erlange, parallel zur Berufsausbildung. [...] Fände ich besser, als jetzt in diesen österreichischen Weg zu gehen: Berufsmatura. Weil die/Da ist es eigentlich das duale Prinzip umgelegt. Das ist eigentlich mehr Allgemeinbildung mit Praxisanteil.“ (AK 5: 656–673)*

Die österreichische Berufsmatura dient dem Arbeitskreismitglied als Referenz in einem ähnlich strukturierten Bildungssystem. Entsprechend der Forderung des Berufsbildungsblocks Abitur und Berufsausbildung gleichwertig dem DQR-Niveau 4 zuzuordnen, würde eine gleichberechtigte Zugangsberechtigung zum Hochschulstudium erteilt.<sup>141</sup> Diese Reformoption sieht das Arbeitskreismitglied kritisch, da die notwendigen curricularen Änderungen der Ausbildungsordnungen zu *Lasten auch beruflicher Handlungskompetenzen* gehen könnten. In der Aufwertung des berufsschulischen allgemeinbildenden Anteils in der dualen Ausbildung wird die Gefahr einer Aufgabe des dualen Lernortprinzips gesehen, sodass am Ende nur noch *Allgemeinbildung mit Praxisanteil* übrig bliebe. Stattdessen werden Zusatzangebote favorisiert, die neben der Vollzeitausbildung den Erwerb der allgemeinen Hochschulreife erlauben. Allerdings ist der Zeit- und Arbeitsaufwand *natürlich nicht ohne* und wird vermutlich die Wahrnehmung dieses Angebots weiterhin beschränken. Statt auf eine Durchlässigkeit durch ein Abitur für alle zu setzen, sollen die Grenzen zwischen den Bildungsinstitutionen auf den höheren Niveaus geschliffen werden.

„Ein ‚collapse of boundaries‘ kann nämlich nur dort stattfinden, wo Bildungseinrichtungen ihre Exklusivität verlieren: So gibt es in Australien ‚dual sector‘ oder gar ‚multi-sector institutions‘, die Universität, College oder sogar Sekundarschule in einem sind.“ (Deißinger 2010: 62)

Ein solcher „collapse of boundaries“ als Umwälzung der Strukturen durch neue „multi-sector institutions“ ist in Deutschland in nächster Zeit nicht zu erwarten. Allerdings verlieren die Universitäten und Fachhochschulen durchaus ihre Exklusivität, wenn sie unter Druck gesetzt werden, sich für beruflich qualifizierte zu öffnen.

*„Also ich glaube, zum Thema Durchlässigkeit hat die DQR-Diskussion wirklich sehr viel beigetragen. Also/Klar darüber kann man immer diskutieren, aber auch diese Änderungen der Hochschulgesetze, dass jetzt eben auch beruflich qualifizierte Hochschulzugang haben, in bestimmten Konstellationen. Ich glaube schon, dass das durch diesen ganzen europäischen Prozess*

---

141 Allerdings wird die österreichische Berufsmatura von deutschen Hochschulen nicht anerkannt (vgl. Euler/Severing 2006: 120 f.).

*beschleunigt wurde zumindest. Also es wäre wahrscheinlich sowieso irgendwann gekommen, aber ich glaube schon, dass die ganzen Diskussionen, die da stattgefunden haben, das dann doch ein bisschen beschleunigt haben. Es gab ja auch etliche Bundestagspapiere zu dem Thema und es wurde ja von vielen Stellen, von vielen Seiten, dann einfach Druck auch aufgebaut. Auch in Richtung Hochschulen. Und/ich glaube schon, dass das im großen Maße auch der DQR-Diskussion zu verdanken ist. Gar nicht mal so sehr jetzt wirklich dem DQR konkret, aber den ganzen Diskussionen, die der DQR angestoßen hat.“ (AK 6: 243–252)*

Der DQR-Prozess hat aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds eine politische Entwicklung, die bereits zuvor und unabhängig von ihm verfolgt wurde, *ein bisschen beschleunigt*. Die Gleichwertigkeitsbeschlüsse des AK DQR lieferten neue Argumente und während des Abiturstreits organisierten die Sozialpartner im Bundestag eine parteienübergreifende Unterstützung für mehr Durchlässigkeit. Der auffällig geringe offene Widerstand aus dem Hochschulbereich erklärt sich möglicherweise durch eine Einflussnahme wirtschaftsnaher Verbände auf die Hochschulsteuerung.

*„Und meine persönliche Vermutung ist, dass Hochschule heute nicht gern einen Widerpart zur Wirtschaft spielt, sag ich mal vorsichtig. Da bestehen ja eine Reihe von Abhängigkeiten, die auch nachwirken.“ (AK 8: 294–296)*

Besonders in den 2000er Jahren wurden mit der Bologna-Reform an den Hochschulen verstärkt Marktmechanismen durchgesetzt. Indem die Finanzierung der Forschung an Hochschulen durch extern eingeworbene Drittmittel gesichert werden muss, *bestehen ja eine Reihe von Abhängigkeiten, die auch nachwirken*. Außerdem gewinnt die Wirtschaft gegenüber dem Staat beziehungsweise der universitären Selbstverwaltung, beispielsweise durch die Mitwirkung von PrivatunternehmerInnen in den neu eingerichteten Hochschulräten, in der Hochschulpolitik an Einfluss (vgl. Wernicke 2008: 12 ff.).

### 7.1.2 Fachkräftemangel und Erweiterung des Arbeitskräftereservoirs

*„Die Kernfrage, vor der die Länder stehen, ist ja nach wie vor: Machen wir weiter diesen Academic-for-all. Machen wir diese Entwicklung weiter mit? Oder sagen wir: Die zukünftige Entwicklung des europäischen Arbeitsmarktes braucht auch einen intermediären/ein intermediäres Qualifikationsprofil, das sich eben auch außerhalb der akademischen Welt auch entwickelt. Das heißt, hochqualifizierte Fachkräfte, die im Arbeitsprozess gelernt haben. Das ist die Kernfrage. Und da/Und das setzt sich auch, glaube ich, jetzt immer weiter durch auch. Dass ein profundes System der Berufsausbildung, mit entsprechender Weiterbildung, eine/einfach eine viel bessere Grundlage*

*auch bildet, um Innovationen zu befördern, die auch getragen wird von hochqualifizierten Fachkräften außerhalb der Universität. Und das hat ja auch die OECD jetzt anerkannt, also in den/lin der Bewertung auch der einzelnen Länderprofile. Das ist neu, weil bis vor zwei Jahren war noch absolut klar: Der Erfolg eines Landes wird nur daran gemessen: Wie hoch ist die Akademikerrate? Und das hat sich jetzt geändert.“ (AK 5: 376–386)*

Der Anteil der Gesamtbevölkerung mit einem abgeschlossenen Studium stieg in Deutschland seit den 1970er Jahren deutlich an und lag 2013 bei 28 %. In den meisten anderen Industriestaaten vollzog sich diese Entwicklung in stärkerem Maße und setzt sich weiter fort, sodass der Anteil der 25- bis 34-Jährigen mit abgeschlossenem Studium in Deutschland mit 28 % weit unter dem OECD-Durchschnitt von 39 % liegt. Diese Entwicklungstendenz des Bildungsverhaltens bezeichnet das Arbeitskreismitglied als *Academic-for-all*, wobei nur in vier Staaten (Korea, Japan, Kanada und Russische Föderation) der Anteil der AkademikerInnen in der Altersgruppe der 25- bis 34-Jährigen über 50 % liegt (vgl. OECD 2013: 27). *Academic-for-all* ist also keine Beschreibung des Ist-Zustandes, sondern ein Label für die Schlussfolgerung der internationalen Vergleichsstudien der OECD, dass sich die Wirtschaft eines Landes umso besser entwickelt je mehr Menschen studieren. Die deutsche Situation stellte sich, gemessen an diesem Leitsatz, als problematisch dar. *Und das hat sich jetzt geändert*, denn mit der Weltwirtschaftskrise wurde das deutsche Bildungssystem international als Erfolgsmodell für niedrige Jugendarbeitslosigkeit wahrgenommen, was *auch die OECD jetzt anerkannt* hat. Der OECD-Generalsekretär Angel Gurría hebt diesen Zusammenhang an prominenter Stelle im Editorial des OECD-Reports „Bildung auf einen Blick 2013“ hervor:

„Allen Ländern mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil (32 Prozent) an Absolventen berufsbildender Bildungsgänge, wie Deutschland, Luxemburg, Österreich und Tschechien, ist es gelungen, den Anstieg der Erwerbslosigkeit bei dieser Altersgruppe auf unter 8 Prozentpunkte zu begrenzen. [...] Das Berufsbildungssystem spielt daher eine wesentliche Rolle dabei, die Fähigkeiten eines Landes zu stärken, mit sich schnell ändernden Arbeitsmarktbedingungen angemessen umzugehen. Verschiedene OECD-Länder haben bildungspolitische Maßnahmen ergriffen, um berufsbildende Bildungsgänge im Sekundarbereich II und im postsekundären, nicht tertiären Bereich zu verbessern und auszubauen und so jungen Menschen die Kompetenzen zu vermitteln, die auf dem Arbeitsmarkt verlangt werden.“ (OECD 2013: 13)

In einer Berufsausbildung werden Auszubildende auf *ein intermediäres Qualifikationsprofil* vorbereitet, das zwischen einfachen an- und ungelernten Tätigkeiten und wissenschaftlich fundierten Leitungs- und Entwicklungsaufgaben

liegt. Beruflich *hochqualifizierte Fachkräfte* gelten als Basis der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie, des Handwerks und vieler Dienstleistungssektoren. Entsprechend gravierende Auswirkungen werden bei einem Mangel an Fachkräften befürchtet.<sup>142</sup> Der steigende Anteil studienberechtigter SchulabgängerInnen bei insgesamt rückläufigen Jahrgangsstärken könnte „das deutsche Produktions- und Innovationssystem auf mittlere Sicht mit Problemen der Sicherstellung seiner Fachkräftebasis konfrontieren“ (Baethge u. a. 2014: 49). Baethge u. a. betonen, dass es sich um eine mögliche zukünftige Entwicklung handelt. Untersuchungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zeigen, „dass die Nachfrage nach Arbeitskräften hoch ist, aber von einem allgemeinen flächendeckenden Fachkräftemangel in Deutschland derzeit nicht gesprochen werden kann. Allerdings bestehen Hinweise auf Engpässe in bestimmten Regionen, Branchen und Berufen.“ (BMBF 2014d: 133) Der Fachkräftemangel ist trotzdem bereits jetzt zu einem medialen und politischen Schreckgespenst geworden, was darauf zurückzuführen ist, dass „die Diskussion über Fachkräftemangel vor allem akademisch bzw. von partikularen Brancheninteressen gesteuert [ist].“ (Christe 2012: online) So handeln auch die Mitglieder des AK DQR entsprechend der Annahme eines sicher kommenden Fachkräftemangels.

*„Die Lücke, die wir alle haben, ist ja ein Fachkräftemangel, den alle befürchten. Der ja einfach deswegen eintreten wird, weil man sich für weniger Kinder entschieden hat. Das ist nicht reparabel. Deswegen sind alle Berufskampagnen ja auch, glaube ich, ziemlich sinnlos. Weil der Mangel des einen Berufs ist dann der Überhang des anderen. Es wird immer irgendeinen Mangel geben.“ (AK 14: 628–631)*

Dieses Arbeitskreismitglied betrachtet den Fachkräftemangel als zwangsläufigen Effekt der demographischen Entwicklung. Dies sei *nicht reparabel*, denn künftig werden nicht alle beruflichen Positionen adäquat nachbesetzt werden können, *weil man sich für weniger Kinder entschieden hat*. Dieses Szenario bezieht die Verrentung der sogenannten Baby-Boomer-Jahrgänge in den kommenden Jahren ein. Das Ausscheiden relativ großer erwerbstätiger Kohorten

142 Unter Fachkräften werden in dieser Arbeit nur beruflich ausgebildete Arbeitskräfte verstanden. In der öffentlichen Diskussion werden teilweise auch AkademikerInnen als Fachkräfte bezeichnet, wenn von einem Mangel an AbsolventInnen der hochschulischen MINT-Fächer gesprochen wird. Diese sprachliche Gleichsetzung ist jedoch nicht sinnvoll, denn bei der Diskussion über die MINT-Fächer wird von einer ständig steigenden Arbeitsmarktnachfrage nach solchen Qualifikationen ausgegangen und die Diskussion bezieht sich auf die Studienfachwahl, Abbruchquoten und die Anwerbung von AbsolventInnen aus dem Ausland. Bei der Diskussion über den befürchteten Fachkräftemangel beruflich Ausgebildeter geht es hingegen um die Neubesetzung der durch die Verrentung frei werdenden Stellen und um die Attraktivitätsprobleme der beruflichen Ausbildung durch den steigenden Anteil Studierender.

könnte zu einem absoluten Mangel an Arbeitskräften führen und die Unternehmen vor Rekrutierungsschwierigkeiten stellen. Diese Argumentation beruht auf einem starren Arbeitsmarktmodell, in dem alle übrigen Bedingungen unverändert bleiben und weder Migrationseffekte noch Anpassungen der Arbeitsorganisation berücksichtigt werden. Historisch haben sich Arbeitsmärkte allerdings in demographischen Umbruchssituationen als flexibel erwiesen (vgl. Christe 2012: online).

In den EQR- und DQR-Dokumenten wird der befürchtete Fachkräftemangel nicht als Begründungszusammenhang genannt, stattdessen wird die Förderung der Mobilität als Ziel von Durchlässigkeit genannt. Diese Mobilität innerhalb des nationalen Bildungssystems und auf einem europäischen Arbeitsmarkt wird im DQR-Prozess mit der Fachkräftemangeldiskussion verbunden.

*„Aber eben diese ganzen Leute, die eben nicht im formalen Bildungssystem waren, und auf die wir zunehmend angewiesen sind, Thema Fachkräftemangel, da wäre das wirklich hilfreich, wenn die da so eine Einordnung vorweisen könnten.“ (AK 6: 297–300)*

Die im Rahmen des DQR-Prozesses laufende Diskussion über die Gleichwertigkeit von non-formal – und perspektivisch auch informell – erworbenen Qualifikationen sieht dieses Arbeitskreismitglied als mögliche Antwort auf einen Fachkräftemangel. *Diese ganzen Leute, die eben nicht im formalen Bildungssystem waren*, werden als potentielle Fachkräfte betrachtet. Wenn Unternehmen Schwierigkeiten haben, Fachkräfte einzustellen, können sie Personen rekrutieren, die außerhalb des formalen Bildungssystems gelernt haben und bisher keine anerkannten Zertifikate vorweisen können. Durch eine Zuordnung solcher nicht formalen Qualifikationen zum DQR, soll der Wert dieser Qualifikationen transparent gemacht werden. Letztlich soll so der Fachkräftemarkt im Inneren durch das Erschließen neuer Gruppen erweitert werden.

*„Für uns war auch immer klar, also als Berufsvertretungen, relativ klar, dass das, was wir dann im informell/non-formalen Bereich auf den Weg bringen, nur dann zuordnen können, wenn es formalisiert ist. Da hatten wir auch immer Einigkeit. Was vielleicht jetzt auch den Prozess so ein Stück weit beeinflusst, ist zum Beispiel, dass wir dieses Thema der Entwicklung/Also gut, da muss man unterscheiden nochmal non-formal, informell. Aber gerade beim informell Gelernten, dass wir beispielsweise jetzt bei dem Rahmen der Umsetzung des Anerkennungsgesetzes ähnliche Fragestellungen haben. Wo dann zuständige Stellen auf einmal eine Qualifikation definieren müssen, die mit Hieroglyphen auf einem Blatt Papier steht. Aber die transparent gemacht werden muss, um sie einem Anerkennungsverfahren/Da kommen*



*wir so in so ähnliche Fragen rein, wie wir das bei der Anerkennung vom Non-Formalen haben.“ (AK 11: 583–592)*

Die Zuordnung zum DQR erfordert nach Meinung dieses Arbeitskreismitglieds, dass die non-formal und informell erworbenen Qualifikationen *formalisiert* werden. Durch ein *Anerkennungsverfahren*, bei dem festgestellt wird, dass sie einer formalen Qualifikation entsprechen, erhalten die Träger der Qualifikation den Zugang zu Facharbeitsmärkten, da ihre Kompetenz *transparent gemacht* und bescheinigt wurde – so eröffnet die Anerkennung der Qualifikationen Möglichkeiten, um auf dem Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen zu integrieren (vgl. Kapitel 7.1.4). Durch die an formalen Qualifikationen orientierte Anerkennung müssen Unternehmen nicht *unbekannte Hieroglyphen auf einem Blatt Papier* interpretieren, sondern können bei der Personalrekrutierung auf bekannte Zertifikate zurückgreifen, die eine Mindestqualität garantieren. Wie ein Anerkennungsverfahren für non-formale und informelle Qualifikationen in Deutschland aussehen soll, ist noch offen, aber aus Sicht des Arbeitskreismitglieds ähneln die *Fragestellungen* denen bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen.

*„Das kommt dann wieder zu so Fragen wie Anerkennung. Da gibt es ja mittlerweile bundesweit gesetzliche Regelungen. Das war so eine parallele Entwicklung: Berufsanerkennungsqualifizierungsregelung. [...] Und aber meine Meinung war immer, das wird uns nicht viel bringen. Weil es gibt ja zwei Ideen, die/Oder eine Idee, die nicht zu/Dieser taxifahrende Ingenieur aus Indien. Der fährt ja nicht Taxi, weil er ein guter Ingenieur ist, sondern er hat eine andere Art von Ausbildung in der Regel. Und es ist/Bei Lehrern ist es so: Nur durch die Schaffung einer gerechten Anerkennungsregelung, fülle ich nicht die Lücken, die da sind, weil das Studium kürzer und anders gefüllt ist. Das funktioniert nicht. Und auch die jetzigen Regeln sagen ja natürlich: Wenn sich Dinge wesentlich unterscheiden, kann man sie nicht anerkennen, sondern muss die Lücken durch eine Anpassungsqualifizierung füllen. Dass all diese Menschen, die jetzt leider Taxi fahren müssen – weil sie sich als Ingenieur fühlen und das auch zu Hause waren möglicherweise –, so eine Qualifizierung machen müssen. Also dieses unmittelbare Durchstellen in eine nächste Stufe von Qualifikationen, von Einkommensmöglichkeiten und auch Decken von Fachkräftemangel, das sehe ich nicht. Ich sehe nur eine Chance, dass man fairer mit solchen Anpassungsmöglichkeiten umgehen muss.“ (AK 14: 650–664)*

Das Anerkennungsgesetz vom 1. April 2012 stellt eben keine Gleichwertigkeit im Sinne des DQR fest, sondern eine Gleichartigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation mit einer deutschen formalen Qualifikation (vgl. Kapitel 6.3).

Die Schwierigkeit bei einem solchen Verfahren verdeutlicht das Arbeitskreismitglied anhand zweier akademischer Qualifikationen, des Ingenieurs- und des Lehramtsstudiums: *Wenn sich Dinge wesentlich unterscheiden, kann man sie nicht anerkennen, sondern muss die Lücken durch eine Anpassungsqualifizierung füllen.* Bei abweichenden Qualifikationsprofilen müssen vor einer Anerkennung gegebenenfalls bestimmte Kompetenzen nachholend erworben werden. Die gleichen Schwierigkeiten ergeben sich auch für berufliche Fachkräfte: Die formal, non-formal oder informell im Ausland oder die informell im Inland erworbenen Qualifikationen werden in den seltensten Fällen lückenlos einer formalen Berufsausbildung entsprechen.

*„Das ist der Bereich der Nachqualifizierung. Also und das scheint mir jetzt auch einer der Bereiche zu sein, in denen man an dem Thema schwer vorbeikommt. Also wenn wir über Fachkräftesicherung und Erschließung neuer Gruppen für Facharbeit diskutieren, dann wird man jedenfalls auch Modelle brauchen für die berufliche Bildung. Das wären jetzt aber wahrscheinlich eher die über 25-Jährigen, also nicht erreichte Erstausbildung. Dann wird man auch an Modelle denken müssen, in denen kumulativ qualifiziert wird. Und dafür gibt es auch durchaus Ansätze. Dafür gibt es jetzt durchaus auch Bereitschaft, Interesse und erste Schritte im Kammerbereich.“ (AK 7: 523–529)*

Die *Nachqualifizierung* von Menschen, die keine anerkannte deutsche Erstausbildung abgeschlossen haben, bietet potentiell die Möglichkeit, das Fachkräfteangebot substantiell zu erhöhen (vgl. Maier u. a. 2012: 6; Splittstößer 2011: 15). Der DQR bietet die Möglichkeit, Angebote der Kompetenzerfassung und Nachqualifizierung entsprechend der Niveaus zu systematisieren.

Im europäischen Kontext können im Rahmen des EQR-Prozesses berufliche Ausbildungen so angepasst werden, dass eine pauschale gegenseitige Anerkennung – wie bei Schul- oder Hochschulabschlüssen – möglich wird.

*„Also, das muss ich ja für die eigenen Unternehmen sagen, die trauen ja auch nicht jemandem, der in Frankreich ausgebildet wird. Da sagen die auch gleich: Huh, das ist keine duale Ausbildung, ob der das kann? Und so. Also, da sind die Vorbehalte einfach noch extrem groß. Und ich glaube, gerade wir Deutschen sind auch Meister darin zu sagen, die anderen Bildungssysteme sind sowieso schlechter. Wobei ich das nicht glaube, aber/da muss sich vieles noch/Aber vielleicht kann das helfen. Also wenn man wirklich dann feststellt, da hat man jetzt so ein Instrument, was vielleicht auch/also zum Beispiel in der beruflichen Bildung gibt es auch schon Bewegung, dass sich auch Branchen zusammensetzen, europaweit, und gemeinsame Standards definieren. Weil man einfach auch die Fachkräfte aus den ande-*

*ren Ländern braucht. Und von daher kann das auf jeden Fall noch hilfreich/ hilfreich werden.“ (AK 6: 1041–1049)*

Entgegen der sonst von den Arbeitskreismitgliedern geäußerten Einschätzung, dass das deutsche Ausbildungssystem im Ausland unterbewertet wird, sieht dieses Arbeitskreismitglied auch das umgekehrte Problem. Gerade in deutschen Unternehmen seien *die Vorbehalte einfach noch extrem groß*, im Ausland ausgebildete Fachkräfte einzustellen und so das Arbeitskräftereservoir durch den Zugriff auf *die Fachkräfte aus den anderen Ländern* bedeutend zu vergrößern. Um das Misstrauen der Unternehmen gegenüber ausländischen Qualifikationen abzubauen, sind aus Sicht des Arbeitskreismitglieds im Rahmen des EQR-Prozesses Diskussionen innerhalb einzelner Branchen nötig. Das Arbeitskreismitglied bezieht sich auf die Entwicklung von sogenannten Sektorrahmen.<sup>143</sup> Die Einführung gemeinsamer Standards beruflicher Qualifikationen für einen europäischen Arbeitsmarktes wird innerhalb des Kopenhagen-Prozesses allerdings weniger durch den EQR als vielmehr durch ECVET befördert.

*„Aber unter dem Gesichtspunkt von Lebensressourcen, die ich brauche, um im Erwerbsleben meine Bildung dann auch nutzbringend einbringen zu können, wird [sich] mit dem Stichwort Fachkräftemangel natürlich schon nochmal eine Dynamik entwickeln. Aber mir scheint auch im Augenblick ist diese relative Ruhe einfach der Frage – wo wollen wir als erstes mal was abschließen? – geschuldet. Und es ist sicherlich der DQR. Und danach, glaube ich, wenn das Standard ist und weitgehend geregelt ist, wird ECVET neu aufleben.“ (AK 8: 1191–1196)*

Bei ECVET beziehungsweise der deutschen Variante DECVET wird eine Modularisierung der Berufsbildung und Gewichtung der Module in Analogie zu den ECTS-Punkten im Hochschulbereich in Modellprojekten erprobt (vgl. Kapitel 3.8). Diese Versuche stehen in keinem direkten Zusammenhang zum DQR. Es bleibt abzuwarten, ob *ECVET neu aufleben* wird, wenn der DQR-Prozess abgeschlossen ist. In jedem Fall beträfe dies die Reformdiskussionen über eine Differenzierung oder Vereinheitlichung der dualen Ausbildungen in Deutschland, die im folgenden Unterkapitel beschrieben werden.

<sup>143</sup> Im Gegensatz zu den abstrakten Beschreibungen der Niveaustufen im EQR/DQR gehen Sektorrahmen von den in der international vernetzten Ökonomie vergleichbar anfallenden Arbeitsprozessen in einem spezifischen Wirtschaftssektor aus. Unabhängig vom jeweiligen Ausbildungssystem werden typische Arbeitsprozesse verglichen, als Standards definiert und einem Rahmen zugeordnet. Im EQR-Prozess sollen solche Sektorrahmen mit dem EQR verknüpft werden; entsprechende Modellprojekte wurden im Informatik-, Automobil-, Transport- und Bausektor durchgeführt (vgl. Hupfer/Spöttl 2014).

### 7.1.3 Modularisierung der beruflichen Bildung

*„Und da ist es natürlich sinnvoll, im Vorhinein zu wissen, wo mögliche Fallstricke liegen. Zum Beispiel das Thema Modularisierung in der beruflichen Bildung war ein Thema, das wir an dieser Stelle nicht nochmals diskutieren wollten.“ (AK 2: 103–106)*

Eine Reformdiskussion über das *Thema Modularisierung* wurde im DQR-Prozess nicht geführt, obwohl es möglich gewesen wäre, durch eine Verknüpfung mit der Pilotinitiative DECVET entsprechende Bezüge herzustellen. In einer Diskussion über die Modularisierung der beruflichen Bildung sieht dieses Arbeitskreismitglied eine Gefahr für den DQR-Prozess, da die Position der Sozialpartner in dieser Frage uneinheitlich ist. Solche *Fallstricke* wurden bewusst vermieden.

*„Aber ECVET ist noch viel mehr weit entfernt von Öffentlichkeit als der deutsche Qualifikationsrahmen. Und diese Modularisierung, die könnte schon berufliche Bildung auch umkrempeln. Also die Befürchtung, die Ingrid Drexel damals geäußert hat in ihrem Gutachten, die träfe dann zu, wenn, ja wenn berufliche Bildung immer mehr in Form von so kleinen Modulen gemacht wird. Und es gibt ein Interesse daran. Sie kennen sicher auch die Veröffentlichung von Severing und Co? Das hat ganz viel mit Modularisierung zu tun. Ich weiß nicht, ob das eine ähnliche Dynamik wie beim Bologna-Prozess kriegen könnte.“ (AK 1: 678–684)*

Dieses Arbeitskreismitglied sieht im ECVET eine Gefahr, wenn sich *eine ähnliche Dynamik wie beim Bologna-Prozess* entwickeln sollte. Eine Reform der beruflichen Bildung analog zur Studienform, bei der die Bachelor- und Masterstudiengänge mit ihren einzeln zu absolvierenden prüfungsrelevanten Studienmodulen eingeführt wurden, könnte die *berufliche Bildung auch umkrempeln*. Das Misstrauen richtet sich gegen Akteure, die *weit entfernt von Öffentlichkeit* – und vielleicht mit Hilfe der EU – ihr *Interesse* an einer solchen Strukturreform verfolgen. Die durchsetzen wollen, dass *berufliche Bildung immer mehr in Form von so kleinen Modulen gemacht wird*.

Mit der *Veröffentlichung von Severing und Co* meint das Arbeitskreismitglied die Expertise von Dieter Euler und Eckart Severing „Flexible Ausbildungswege in der Berufsausbildung“ (2006), in der die beiden Autoren die seit den 1990er Jahren geführte Modularisierungsdebatte zusammenfassten und mit ihrem Reformvorschlag zur Einführung von Ausbildungsbausteinen zuspitzten.

*„Weil der [Severing] hat nämlich in seinen Artikeln und auch in seinen Veröffentlichungen immer drin: Der EQR befördert Teilqualifikationen. Das ist das/Das zieht sich so durch. Ja gut, das ist eine bestimmte Auslegung, f-bb,*

*die ich überhaupt nicht teile und hat sich auch überhaupt nicht durchgesetzt. Wir haben eine Diskussion um Teilqualifikationen, aber das ist/das kommt aus einer anderen Ecke. Das hat nichts mit dem DQR zu tun.“ (AK 5: 729–733)*

Severing vertritt innerhalb der Fachöffentlichkeit prominent die Forderung nach einer Modularisierung der Berufsausbildung und interpretiert den EQR in diesem Sinne. Diese Interpretation wurde im AK DQR nicht geteilt oder zumindest strikt aus der Diskussion des AK DQR ausgeschlossen.<sup>144</sup> Mit dem Begriff Modularisierung werden verschiedene Reformvorschläge der Organisation beruflicher Ausbildung und Berufsvorbereitung diskutiert. Was mit dem Begriff genau gemeint ist, spielt allerdings in der politischen Diskussion kaum noch eine Rolle (vgl. Ehrke 2009: 103). Modularisierung ist zu einem Reizwort geworden, mit dem sich die DiskussionsteilnehmerInnen innerhalb der Fachöffentlichkeit für oder gegen die Beruflichkeit als Kern des deutschen dualen Ausbildungssystems positionieren. Georg Spöttl sieht als gewerkschaftsnaher Gegner der Modularisierungsforderungen zwei unvereinbare Ansätze zur Organisation der dualen Berufsausbildung:

„Die Für- und Wider-Argumente belegen deutlich, dass im Hintergrund der Modularisierungsdiskussion die Frage nach dem Erhalt des derzeitigen Ausbildungssystems mit beruflicher Ausrichtung steht oder die alternative Orientierung auf flexible Organisationskonzepte mit angepasster Qualifizierung für den Arbeitsmarkt. Vereinbar sind die beiden Ansätze aufgrund ihrer Gegensätze nicht.“ (Spöttl 2013: 65)

Die Gewerkschaften lehnen die Modularisierung der beruflichen Bildung ab, weil sie die Unterordnung eines emanzipatorischen Bildungsbegriffs unter die Arbeitsmarktanforderungen befürchten. Im DQR-Prozess ist es ihnen aus ihrer Sicht gelungen, die Durchsetzung von Modularisierungskonzepten über europäische Einflussnahme abzuwenden und die Debatte progressiv zu wenden. Allerdings wird in der Outcome-Orientierung weiterhin die Gefahr gesehen, dass die ganzheitlichen Berufsbilder fragmentiert und eine Vielzahl von Modulen an ihre Stelle gesetzt werden (vgl. Nehls 2012: 28).

144 Diese Diskussion berührt auch wirtschaftliche Interessen verschiedener Akteure. Von der Einführung von Ausbildungsbausteinen würden vor allem private Bildungsanbieter profitieren, wenn sie als Anbieter von Teilqualifikationen einen neuen Bildungsmarkt für Ausbildungen in Konkurrenz zu den Kammerstrukturen etablieren könnten. Das in der Interviewstelle genannte f-bb ist ein solcher privater Bildungsanbieter und wird von Severing geleitet. Das f-bb führt zudem als externer Auftragnehmer des BMBF das DQR-Büro – die Arbeitskreismitglieder erkannten keine inhaltliche Einflussnahme des DQR-Prozesses durch dieses Büro (vgl. Kapitel 4.4).

*„Und eigentlich war das auch in der/im Arbeitskreis hat man eigentlich von Anfang an gesagt, wir reden jetzt sowieso zuerst einmal über formale Qualifikation. Und es geht jetzt wirklich nicht um Module oder kleine Bausteine. Weil das kann man irgendwann auch nicht mehr abbilden in diesem System. Und das waren vom Anfang auch noch die Ängste, die damit so ein bisschen verbunden waren, dass dieses umfassende Bildungsverständnis, wie man es bei uns im Bildungssystem hat. Jetzt gerade in der Berufsbildung. Dass man da irgendwas zerstören könnte. Und ich habe eigentlich auch den europäischen Rahmen nie so verstanden, weil ja dann eigentlich erst danach dieses ECVET kam und daher dann die Module erst, oder die Bausteine oder – Units hieß das ja glaube ich – die Units dann irgendwie kamen. Die allerdings ja dann auch dem EQR zugeordnet werden sollten.“ (AK 6: 340–349)*

Durch die Fokussierung auf formale Qualifikationen und ganze Qualifikationstypen bei der Zuordnungsdebatte konnte der Konflikt zwischen den Sozialpartnern aus dem AK DQR herausgehalten werden. Die deutsche Interpretation des EQR trennt diesen klar von ECVET, obwohl durchaus bekannt ist, dass *die Module oder die Bausteine oder Units*, die beim ECVET definiert werden, *dann auch dem EQR zugeordnet werden sollen*. Bei der Referenzierung des DQR spielten Module oder Units keine Rolle. Allerdings ist es durchaus vorstellbar, den DQR weiterzuentwickeln, indem die Qualifikationen als Gebilde von Bausteinen dargestellt werden.

So empfehlen die AutorInnen der von der Europäischen Kommission beauftragten Evaluation der Umsetzung von ECVET, die Ziele von ECVET künftig im Rahmen von anderen europäischen Initiativen wie dem EQR umzusetzen (vgl. Dumčius u. a. 2014: 17). Sollte dieser Ansatz weiterverfolgt werden und von Einzelfällen und Modellprojekten in die breite Anwendung gelangen, ist dies eigentlich nur vorstellbar, wenn curricular definierte Lerneinheiten *einen eigenständigen modularanalogen Status kriegen*. Wie umfangreich oder kleinteilig solche Module dann geschnitten werden und ob sie auch auf europäischer Ebene durch ECVET vereinheitlicht werden, bleibt abzuwarten.

### 7.1.4 Integration Benachteiligter durch berufliche Bildung

*„Also wenn man diese Diskussion sich da ansieht: Fachkräftemangel und alle Ressourcen sollen ausgeschöpft werden. Ist meines Erachtens schon nötig, dass man denjenigen, die über fünfzehn Prozent ohne Ausbildung, dass man denen die Möglichkeit gibt, auch noch eine Berufsausbildung nachzuholen. So und da ist jeder Schritt, den sie vorankommen, ist meines Erachtens/meiner Auffassung nach auch eine gute Sache. Wenn dann einer*

*nicht in einem Rutsch eine dreieinhalbjährige Ausbildung schafft, sondern so Schritt für Schritt da weiterkommt, dann finde ich das nicht ablehnenswert oder schlimm oder so. Aber was anderes ist, ob man diese Erstausbildung, also unsere berühmte duale Ausbildung nach und nach in solche Module dann zerkleinert. Da würde ich mich total dagegen wenden.“ (AK 1: 700–708)*

In der Diskussion über Fachkräftemangel und die Modularisierung der Ausbildung werden die *über fünfzehn Prozent ohne Ausbildung* als nicht ausgeschöpftes Fachkräftepotential betrachtet, das durch eine Aufspaltung der dualen Ausbildung in Ausbildungsbausteine leichter erschlossen werden könnte (vgl. Euler/Severing 2006: 34 ff.). Aus einer anderen Perspektive handelt es sich um strukturell Benachteiligte, denen ein nachholend erworbener Ausbildungsabschluss die Möglichkeit bietet, sich zu integrieren (vgl. Clement 2012: 330). Einen schrittweisen Erwerb von Ausbildungsabschlüssen lehnt das Arbeitskreismitglied nicht pauschal ab, solange das keinen Einstieg bildet, um *unsere berühmte duale Ausbildung nach und nach in solche Module* zu zerkleinern. Den Bezugspunkt bildet hier das Stufenmodell der dualen Ausbildung über ein einjähriges Berufsgrundbildungsjahr, die zweijährige Ausbildung bis zur drei-/dreieinhalbjährigen Ausbildung, wie es in den DQR-Niveaus 2 bis 4 abgebildet wird. In den Diskussionen des AK DQR spielte die Erschließung neuer Beschäftigungsgruppen für die berufliche Bildung durch die Integration Benachteiligter eine nachgeordnete Rolle.

*„Ich fange mal anders an: Das Berufsbildungsgesetz verlangt keinen Schulabschluss, um eine Ausbildung beginnen zu können. Ich bin froh und glücklich, dass es tatsächlich Ausbildungen gibt, wo auch jemand ohne Schulabschluss oder sagen wir zumindest wirklich auch ein Großteil mit norm/mit Schulmit Hauptschulabschluss genommen werden. Ich finde es eine bedenkliche Entwicklung, dass immer mehr nur mit Hochschulabschluss/Hochschulzugangsberechtigung genommen werden. Aber man kann doch nicht leugnen, dass es solche Differenzierungen gibt. Und offensichtlich haben die Betriebe das Bedürfnis, unterschiedlich Qualifizierte, unterschiedlich – ja – Erfolgreiche zu nehmen.“ (AK 3: 220–226)*

Da die VertreterInnen der Berufsbildung vor allem die pauschale Gleichwertigkeit aller dualen Ausbildungen mit dem Abitur auf Niveau 4 anstrebten, wurden die Probleme der Jugendlichen ohne Schulabschluss oder mit Hauptschulabschluss bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz nicht thematisiert. Aufgrund der sehr ausgeprägten Differenzierung der Ausbildungsberufe nach zuvor erworbenen Schulabschlüssen (vgl. Kapitel 3.7) gibt es die aus Sicht des Arbeitskreismitglieds *bedenkliche Entwicklung*, dass SchulabgängerInnen mit

Hochschulzugangsberechtigung die übrigen Jugendlichen auf dem Ausbildungsmarkt verdrängen. Das wird jedoch mit dem *Bedürfnis der Betriebe* nach leistungsfähigen Auszubildenden gerechtfertigt.

*„Wir haben ja eine Vielzahl von jungen Leuten, die durchaus anqualifiziert sind, aber keinen Abschluss haben: 1,3 Millionen. Wir haben über 200.000 junge Leute, die jedes Jahr neu ins Übergangssystem kommen.“ (AK 10: 253–255)*

Dieses Arbeitskreismitglied verweist darauf, dass die vielen *jungen Leuten, die durchaus anqualifiziert sind, aber keinen Abschluss haben*, zu Fachkräften (weiter-)qualifiziert werden könnten. In der Diskussion über einen drohenden Fachkräftemangel wird jedoch statt der Qualifizierung der jungen Menschen ohne Ausbildung das vermehrte Werben um Studienberechtigte empfohlen, um alle von den Unternehmen angebotenen Ausbildungsplätze zu besetzen:

*„Studienberechtigte stellen [...] nicht nur das größte, sondern aufgrund der demografischen Entwicklung ein stärker als bisher zu erschließendes Rekrutierungspotenzial für eine berufliche Ausbildung dar, um auch in Zukunft den Fachkräftebedarf auf der mittleren Ebene sicherzustellen.“ (Baethge u. a. 2014: 17)*

Vor dem Hintergrund der großen Anzahl von Jugendlichen ohne Ausbildung lässt die einseitige Konzentration auf studienberechtigte Jugendliche bei der Suche nach zukünftigen Auszubildenden vermuten, dass den meisten Jugendlichen ohne Ausbildung eine solche schlicht nicht zugetraut wird – also dass sie nicht nur für nicht ausbildungsfähig, sondern für nicht ausbildungsfähig gehalten werden (vgl. Dobischat/Kühnlein/Schurgatz 2012: 11 ff.). Die strukturelle Entwicklung lässt es fragwürdig erscheinen, ob es ein ehrliches Interesse daran gibt, diesen Jugendlichen und Erwachsenen eine zweite – oder bei Bedarf auch dritte und vierte – Chance zu geben.<sup>145</sup>

*„Und zwar auch vor dem Hintergrund, bei uns wird immer gesagt: Wir wollen alle Potentiale ausschöpfen und keinen zurücklassen. Das ist aber meines Erachtens Sonntagsrede. Auf der anderen Seite wird dann immer*

---

145 Verschwiegen wird zumeist auch, dass ein relevanter Teil der Arbeitsbevölkerung ohne Ausbildung durchaus funktional sein kann. Neben der qualifizierten Facharbeit gibt es weiterhin eine Arbeitsmarktnachfrage nach Un- und Angelernten. Seit den frühen 2000er Jahren expandiert der Niedriglohnsektor im Dienstleistungsbereich, nachdem die Arbeitsmarktgesetzgebung durch die Agenda 2010 dereguliert wurde. Fehlende Ausbildungsplätze und schwierige Übergänge von der Schule in den Beruf können als Vorbereitung auf eine prekäre LohnarbeiterInnenexistenz interpretiert werden, da die betroffenen Jugendlichen schrittweise Ansprüche an gute Arbeit aufgeben und sich mit prekären Bedingungen arrangieren, um nicht als Arbeitslose sozial ausgeschlossen zu werden (vgl. Eckelt/Schmidt 2014: 8 f.).



*gesagt, ich hab das auch gerade im BIBB gehört: Wir haben so eine bestimmte Quote von Jugendlichen, so ungefähr zehn Prozent, die sind fast nicht integrierbar. Also mit anderen Worten, eigentlich gibt man die auf, wirft die auf den gesellschaftlichen Abfallhaufen und holt sich dann die Leute aus dem Ausland.“ (AK 1: 815–820)*

Im Gegensatz zu den guten Absichten, die der Öffentlichkeit bei der *Sonntagsrede* verkündet werden, betrachten die Fachleute des Berufsbildungsbereichs etwa 10 % der Jugendlichen als *fast nicht integrierbar* und *eigentlich gibt man die auf*. Dieses Arbeitskreismitglied empört sich darüber, dass auf diese Weise jeder zehnte Jugendliche *auf den gesellschaftlichen Abfallhaufen* geworfen wird; im Rahmen der Interviews stellt eine solche explizite Äußerung moralischer Empörung die Ausnahme dar und scheint nicht repräsentativ für das Feld zu sein.

Wenn 10 % der Jugendlichen als *nicht integrierbar* gelten, dann bleiben nur 5 % – statt der 15 % – junge Erwachsene ohne Ausbildung als nicht erschlossene Beschäftigungsgruppe. Demgegenüber stellen Hochschulzugangsberechtigte und ausländische Arbeitskräfte deutlich größere unerschlossene Beschäftigungsgruppen dar. So erklärt sich das Desinteresse des AK DQR an einer intensiveren Diskussion der Niveaus 1 bis 4, die die Integration Benachteiligter betrifft.

### 7.1.5 Export des deutschen Berufsbildungssystems

Während in der Modularisierungsdebatte eine Änderung des deutschen Berufsbildungssystems in Richtung eines europäischen oder angelsächsischen Systems von den einen befürwortet und von den anderen befürchtet wird, verfolgen andere Akteure die gegenteilige Absicht: Sie wollen das deutsche System auf europäischer Ebene verallgemeinern. Dabei hilft, dass das duale Ausbildungssystem als eine entscheidende Ursache für die niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland gilt.

*„Wobei man da sagen muss, da hat auch so ein bisschen/Ja, die aktuellen politischen Entwicklungen, das auch ein bisschen alles so überholt. Also, dass sie vor sechs Jahren angefangen haben, gab es natürlich dieses Thema Jugendarbeitslosigkeit in Südeuropa noch nicht in dem Maße und im Augenblick wird ja das deutsche duale System überall als Heilsbringer verkauft. Und im Augenblick ist das Image auch in Brüssel ein ganz anderes, als es vor sechs Jahren war.“ (AK 6: 740–744)*

Das Ansehen der deutschen dualen Ausbildung im Ausland hat sich im Laufe des DQR-Prozesses verbessert, weil mit Beginn der Weltwirtschaftskrise 2008

die Jugendarbeitslosigkeit in den süd- und mitteleuropäischen Ländern drastisch gestiegen ist, während sie in Deutschland und anderen zentraleuropäischen Ländern mit einem vergleichbaren Berufsbildungssystem relativ niedrig blieb. Zu Beginn des EQR/DQR-Prozesses ging es aus deutscher Sicht darum, eine Unterbewertung der deutschen Qualifikationen im europäischen Vergleich zu verhindern und für die Anerkennung beruflicher Bildung gegenüber schulischen und hochschulischen Qualifikationen zu streiten. Zum Zeitpunkt der Referenzierung des DQR Ende 2012 hatte sich das *Image* der deutschen Berufsbildung in Brüssel – bei den VertreterInnen der Kommission und der anderen Länder – durch den veränderten politischen Kontext so sehr gebessert, dass dieser Streit eigentlich nicht mehr geführt werden musste. Das Arbeitskreismitglied misstraut allerdings der plötzlichen Wertschätzung der europäischen Akteure, die *im Augenblick* im deutschen System einen *Heilsbringer* sehen. Solche übersteigerten Erwartungen können leicht enttäuscht werden und die Einschätzung kann sich wieder ändern.

*„Und wir stecken jetzt natürlich nicht drin, wie die Unternehmen und Regierungen in anderen Ländern diese Möglichkeit ergreifen und ausbauen. Aber ich würde eigentlich sagen: Wann wenn nicht jetzt! Und jeder, wer keine Schwierigkeiten hat, dass Arbeitsmarkt und Ausbildungslage zusammenpasst, kann sich ja glücklich schätzen.“ (AK 2: 581–585)*

Deutschland kann sich aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *glücklich schätzen*, dass die Jugendarbeitslosigkeit trotz der Wirtschaftskrise im Vergleich zum europäischen Durchschnitt niedrig blieb. Mitte der 2000er Jahre vor Ausbruch der Krise betrug die Jugendarbeitslosigkeit über 15 % und sank während der Krise bis auf unter 8 % (2014).<sup>146</sup> Die Krise versteht das Arbeitskreismitglied als Möglichkeit für Strukturveränderungen in den anderen europäischen Ländern. Allerdings könne eine solche Anpassung an das deutsche System nicht von au-

<sup>146</sup> Euler und Severing begründeten 2006 ihre Reformvorschläge zur Modularisierung noch mit steigenden Übergangsschwierigkeiten in Ausbildung: „Durch eine besonders geringe Jugendarbeitslosigkeit zeichnet sich Deutschland daher schon lange nicht mehr aus.“ (Euler/Severing 2006: 23) Wie die nachstehende Tabelle zeigt, stieg die Jugendarbeitslosigkeit seit Beginn der 1990er Jahre bis 2005 von unter 6 % auf über 15 %. Danach sank sie bis 2014 wieder auf knapp unter 8 %:

|      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| 5,8  | 6,5  | 8,0  | 8,9  | 8,9  | 10,0 | 10,6 | 9,7  | 9,0  | 8,7  | 8,3  | 9,8  |
| 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 11,5 | 13,7 | 15,4 | 13,6 | 11,8 | 10,4 | 11,1 | 9,8  | 8,5  | 8,0  | 7,8  | 7,7  |

Jugenderwerbslosigkeit unter 25-Jähriger in Deutschland 1991–2014 (Jahresdurchschnitt in Prozent); Quelle: eurostat.

Ben erzwungen werden, da sie davon abhängen, wie die Unternehmen und Regierungen in anderen Ländern diese Möglichkeit ergreifen. Ein solches Zeitfenster für Reformen bleibt solange geöffnet, wie die hohe Jugendarbeitslosigkeit anhält. In dem Maße, wie die Auswirkungen der Krise überwunden werden, wird vermutlich auch die Reformbereitschaft in den Krisenländern zurückgehen.

*„Ich war ja nun eben durch iMOVE und auch durch die Tätigkeit davor [...] sehr lange unterwegs international, um eben die Vorzüge einer dualen Ausbildung bekannter zu machen. Wobei man natürlich jetzt immer sagen muss, es geht ja jetzt nicht, das duale System jetzt einfach mal kurz zu exportieren. Um dieses System zu implementieren, bedarf es ja gewisser Voraussetzungen. Da komm ich allein schon wieder zu dem Thema, was ich eben mal im Zusammenhang mit der EQF-Evaluierung gesagt habe: Die Einbeziehung der Stake/der Sozialpartner. Das ist in vielen Ländern ein Problem. Das ist aber Voraussetzung für so ein duales System. Aber die große Bedeutung von praxisorientierter Ausbildung. Also weg vom rein Theoretischen. Das ist ganz einfach ein wichtiges Thema. Und das war, ja ich sag mal vor zehn Jahren, war das noch ein schwieriges Geschäft. Und da muss ich ganz ehrlich sagen, mein Eindruck ist, aus meiner Erfahrung heraus: Je höher der Leidensdruck in einem Land ist, bezüglich Fachkräften, desto eher setzt sich die Einsicht durch, dass theoretische Ausbildung nicht unbedingt zielführend ist. Sondern dass eine hohe Praxiskomponente einfach wichtig ist. Dass die Einbindung der Wirtschaft wichtig ist. Das sind ja eben Dinge, die unsere duale Ausbildung ausmachen. Und das zeigt sich im Moment international oder eben auch europäisch, ja. Der Leidensdruck muss erst so groß sein, dass man nicht mehr wirklich weiß, ja, wie bilden wir unsere Leute jetzt vernünftig aus?“ (AK 9: 952–966)*

Die deutsche Regierung versucht nicht erst seit Beginn der Krise 2008, im Ausland die Vorzüge einer dualen Ausbildung bekannter zu machen. Allerdings fällt es aus Sicht des Arbeitskreismitglieds gegenwärtig leichter als vor zehn Jahren, die Vorteile der dualen Ausbildung gegenüber den schulischen oder hochschulischen Ausbildungen zu vermitteln; damals war das noch ein schwieriges Geschäft. Das Interesse am deutschen System steigt, je höher der Leidensdruck in einem Land ist, bezüglich Fachkräften. Hier wird nicht einfach auf die Höhe der Jugendarbeitslosigkeit als Beleg für die Qualität des deutschen Systems verwiesen, sondern es wird ein Mismatch zwischen Arbeitsmarktanforderungen und Ausbildungsinhalten bei theorielastigen schulischen Ausbildungssystemen als Problem genannt. Die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Süd- und Mittelosteuropa wird so auf die fehlenden arbeitsmarktrelevanten Kompetenzen zurückgeführt. Hier zeigt sich eine verborgene Schuldzuweisung

an die betroffenen Arbeitslosen und die verantwortlichen Bildungspolitikern. Der Subtext lautet: Hätten die Krisenländer schon früher das deutsche System kopiert, dann wäre ihnen das heutige Leid erspart geblieben.

Die hohe Qualität der deutschen Industrieproduktion und der abgesicherte Lebensstandard von FacharbeiterInnen werden in der Außendarstellung als Folgen des deutschen Ausbildungssystems präsentiert. Das Motto der Initiative iMOVE<sup>147</sup> lautet „Training – Made in Germany“, womit Assoziationen zum Qualitätssiegel „Made in Germany“ für Produkte ausgelöst werden sollen. Das Berufsbildungssystem wird gewissermaßen selbst zu einer Ware, die im Ausland von einer „Bildungsindustrie“ (Hanf 2007: 53) vermarktet werden soll. Im Vergleich mit einem Konsumgut oder einem Produktionsmittel gestaltet sich der Verkauf aber deutlich schwieriger, denn *es geht ja jetzt nicht, das duale System jetzt einfach mal kurz zu exportieren*. Die sozialen Rahmenbedingungen müssen verändert werden, um das Bildungssystem zu verändern. Insbesondere die fehlende *Einbeziehung der Sozialpartner* erschwert es, duale Ausbildungsstrukturen in anderen Ländern zu etablieren.

*„Es geht nicht darum, hier ein deutsches Modell eins zu eins zu vermarkten und Made-in-Germany draufzuschreiben. Das geht wirklich um das Ziel, die Systeme besser zu machen und effektiver zu machen und in Richtung dualer Ausbildung zu bekommen. Und insofern ist das ein, wenn wir erfolgreich sein wollen, muss man einfach nachfrageorientiert arbeiten. Und den Mitgliedstaaten das anbieten, was sie eigentlich brauchen. Also Elemente aus einem dualen Ausbildungssystem. Einige fragen beispielsweise nach Rechtsberatung. Wie mach ich denn BBiG? Das waren die Spanier. Andere wollen wirklich einfach erstmal Pilotprojekte haben, wie die Griechen auf Kreta. Die da mit der deutschen und der griechischen Tourismusindustrie zusammen duale Ausbildung erstmal ausprobieren. Und auf der Erfahrungsbasis dann entscheiden, wie weit sie das ins System überführen. Also*

---

147 2001 wurde iMOVE als Servicestelle für den Export beruflicher Aus- und Fortbildung gegründet. Angesiedelt ist die Servicestelle im BIBB. Die Aufgaben werden in der Selbstdarstellung folgendermaßen beschrieben: „iMOVE unterstützt unterschiedlichste Formen der Kooperations- und Geschäftsbeziehungen: von staatlichen Stellen, die nach erfahrenen Organisationen zum Aufbau beruflicher Aus- und Weiterbildungssysteme suchen, über Unternehmen, denen iMOVE kompetente Trainingsanbieter für die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter vermittelt, bis zu geeigneten Kooperationen zwischen deutschen und internationalen Bildungseinrichtungen. Gleichzeitig unterstützt iMOVE deutsche Anbieter der beruflichen Aus- und Weiterbildung, ihre internationalen Aktivitäten zu entwickeln und auszubauen.“ (iMOVE o.J.: online) Im Berufsbildungsbericht 2015 wird das dahinterliegende wirtschaftspolitische Ziel benannt: „Im Sinne einer dualen Ausbildung qualifizierte Fachkräfte können die Marktdurchdringung deutscher Unternehmen maßgeblich unterstützen.“ (BMBF 2015a: 153)

*da gibt es eine große Varianz an Kooperationsformen und Projekttypen.“ (AK 10: 446–456)*

Mittels der Europäischen Ausbildungsallianz wird aktuell der Export des deutschen Ausbildungssystems *nachfrageorientiert* in die süd- und mitteleuropäischen Länder betrieben (vgl. Kapitel 6.3). Übertragen werden *Elemente aus einem dualen Ausbildungssystem*, nicht das System selbst. In welchem Umfang solche *Kooperationsformen und Projekttypen* dort Strukturreformen anstoßen, ist noch offen.

*„Das ist nochmal ein Thema für sich. Ich halte das für ziemlich Quatsch, weil das überhaupt nicht geht. Aber man kann sich verständigen über Minimalstandards in Europa: Was ist eine moderne Berufsbildung? Weil, wie die Länder das dann umsetzen, das muss man dann sehen, ja.“ (AK 5: 880–882)*

Angesprochen auf den möglichen Export des deutschen Berufsbildungssystems, erklärt dieses Arbeitskreismitglied solche Versuche *für ziemlich Quatsch*. Stattdessen sollten *Minimalstandards* vereinbart werden, die definieren, was *eine moderne Berufsbildung* ausmacht, ohne dabei die curriculare und strukturelle Umsetzung zu vereinheitlichen. Der EQR/DQR-Prozess böte sich für ein solches Vorgehen durch die Outcome-Orientierung an – ausgehend von vergleichbaren beruflichen Tätigkeiten könnten spezifische Qualifikationen für weitgehend gleichwertig beziehungsweise gleichartig erklärt werden. In Deutschland entwickelte die IG Metall 2007 einen Reformentwurf, mit dem die Anzahl der deutschen Ausbildungsberufe drastisch verringert und zugleich die neu geordneten Berufe als europäische Kernberufe mittels eines europäischen Sozialpartnerdialogs europaweit vereinheitlicht werden sollen:

*„Europäische Kernberufe beruhen auf der Tatsache, dass berufliche Anforderungen in allen europäischen Staaten weitgehend ähnlich sind. Deshalb ist es auch möglich, im Dialog der Sozialparteien unter Beteiligung der Europäischen Kommission die beruflichen Qualifikationen gemeinsam zu definieren, die junge Menschen erlernen sollen. Den Staaten bleibt es dann überlassen, an welchen Lernorten die Inhalte vermittelt werden.“ (IG Metall Vorstand 2008: 7)*

In einzelnen Branchen wurden solche Kernberufe bereits in Modellprojekten erfolgreich definiert und erprobt (vgl. Heb/Spöttl 2008; Spöttl 2007). Einer Verallgemeinerung dieses Ansatzes insbesondere für traditionsreiche Berufe stehen aber deutliche Abweichungen in den nationalen Berufsbildern entgegen, was sich beispielsweise anhand einer vergleichenden Analyse von Maurerqualifikationen in acht europäischen Ländern zeigen lässt: Der Bausektor ist in den

untersuchten Ländern ähnlich groß, dort werden 5–10 % aller ArbeitnehmerInnen beschäftigt. Die europäische Arbeitsmigration in dieser Branche ist ausgeprägt und die objektiven Anforderungen des Bauprozesses sind in allen Ländern vergleichbar. Trotzdem existieren drei unterschiedliche Berufsbilder mit entsprechend unterschiedlichen Ausbildungssystemen (vgl. Clarke/Winch/Brockmann 2014: 61 ff.).<sup>148</sup> Die Einführung europäischer Kernberufe würde deshalb durchaus curriculare Veränderungen in einzelnen Ländern erfordern und kann nicht durch ein reines Transparenzinstrument erreicht werden.

### 7.2 Akzeptanz

*„Und man konnte nicht Systeme auf den Kopf stellen, weil dann es eben auch zu Friktionen geführt hätte. Und das würde auch heute dann der Fall sein, die dann letztendlich auch nicht bewältigbar wären. Der Prozess hätte keine Akzeptanz gehabt in der Landschaft. Denn letztendlich – muss man wissen – sitzen Menschen, die sagen, etwas ist sachgerecht oder etwas ist nicht sachgerecht. Und diese Menschen werden im Zweifel auch ihre eigentlichen, ihre heimlichen Interessen verdecken und sachliche in den Vordergrund rücken, wo in Wirklichkeit andere eine Rolle spielen. Das werden wir aber eben schwer nachweisen können, wenn sie es nicht selber zugeben. Und insofern muss man mit diesen doppelten Strukturen, die aus der Historie herrühren, muss man leben. Und man muss versuchen, über Angleichsprozesse da mit der Zeit auch zu besseren und vor allem sowohl fachlich wie auch politisch akzeptierten Ergebnissen kommen.“ (AK 13: 676–685)*

Ob und zu welchen Auswirkungen der DQR führt, stellt dieses Arbeitskreismitglied unter den Vorbehalt der Akzeptanz. Der AK DQR hatte weder die Absicht noch die Möglichkeit, eine neue Struktur des Bildungssystems zu entwerfen und gegen Widerstände durchzusetzen. Das korporatistische Vorgehen und die rechtlich niedrigschwellige Umsetzung führten dazu, dass die rechtlich abgesicherten statushierarchischen Strukturen des Bildungssystems, *die aus der Historie herrühren*, bestehen blieben. Mit dem DQR wurde eine neue, Gleichwertigkeit – zunächst auf sprachlicher oder symbolischer Ebene – abbildende Struktur daneben gestellt. Unter der Voraussetzung, dass diese neue Struktur als *sachgerecht* anerkannt wird und die unterschiedlichen Akteure *in der Landschaft* sie auch politisch akzeptieren, erwartet das Arbeitskreismitglied zukünftige *Angleichsprozesse*, durch die die rechtlich verbindliche Struktur an die

---

148 Typ 1) Arbeitsmarktbasierte Qualifikationen: England, Italien; Typ 2) Bildungsbasierte Qualifikationen: Belgien, Polen, Frankreich; Typ 3) Auf dualer Ausbildung basierende Qualifikationen: Deutschland, Dänemark, Niederlande.

DQR-Struktur angepasst wird. Statt Entscheidungen gegen die offenen oder *heimlichen Interessen* der Akteure durchzusetzen, sollen sie ein Interesse an *besseren und vor allem sowohl fachlich wie auch politisch akzeptierten Ergebnissen* entwickeln.

Innerhalb der Bildungsbereiche, die formale Qualifikationen vergeben und die durch die bisherigen DQR-Zuordnungen betroffen sind, ist die Akzeptanz des DQR aus Sicht der Arbeitskreismitglieder sehr unterschiedlich. Auf Grundlage des erhobenen empirischen Materials können keine Aussagen über die Akzeptanz im Weiterbildungsbereich getroffen werden. Wie non-formale und informelle Qualifikationen in den DQR einbezogen werden, war zum Ende der Datenerhebung noch nicht entschieden. Das Interesse von nicht vertretenen Weiterbildungsverbänden, in den AK DQR aufgenommen zu werden, sowie die antizipierte Nutzung der DQR-Niveaus durch Weiterbildungsanbieter (vgl. Kapitel 7.3) lassen vermuten, dass die Akzeptanz in diesem Bildungsbereich hoch ist. Im Folgenden werden die Einschätzungen zur Akzeptanz innerhalb der drei formalen Bildungsbereiche und darüber hinaus zusammengefasst.

*„Und wenn Sie heute mit einem Allgemeinbildner sprechen, der wird sagen: Da gibt es so oder so keine Diskussion. Kann ich mir überhaupt nicht vorstellen, dass das Abitur nicht vor einer dualen Berufsausbildung rangiert, ja? Also das heißt, die Frage der Akzeptanz ist ja zwischen den betroffenen Gruppen da ganz anders, ja?“ (AK 8: 169–172)*

Bei VertreterInnen der schulischen Allgemeinbildung sieht dieses Arbeitskreismitglied bisher kaum Akzeptanz für die Gleichwertigkeit beruflicher Ausbildungen mit dem Abitur. Im Allgemeinbildungsbereich wurde der DQR kaum diskutiert, da eigentlich keine Interessen berührt wurden, außer dass mit der Gleichwertigkeitsforderung die Exklusivität des Abiturs in Frage gestellt wurde. Innerhalb des Hochschulbereichs werden unterschiedliche Akzeptanzgrade beschrieben.

*„Ich weiß nicht, ob das bei jeder Hochschule schon wirklich so angekommen ist und akzeptiert ist. Da hab ich manchmal den Eindruck, dass da noch ein bisschen Überzeugungsarbeit geleistet werden muss. Das ist aber auch sehr unterschiedlich, muss man sagen. Es gibt also auch Hochschulen, die da sehr stark interessiert sind. Aber ich glaube, insgesamt ist das noch ziemlich heterogen. Und mein persönlicher Eindruck ist, dass im Bereich der beruflichen Bildung, dass das viel stärker akzeptiert wird. Ist aber auch vielleicht darin begründet, dass durch den DQR natürlich die berufliche Bildung ja auch eine Aufwertung erfährt, ja.“ (AK 9: 321–327)*

Die weitgehende Autonomie der Hochschulen führt dazu, dass die Einstellung gegenüber dem DQR *noch ziemlich heterogen* ist. Das Arbeitskreismitglied geht davon aus, dass zwar *noch ein bisschen Überzeugungsarbeit* geleistet werden muss, es aber durchaus im Interesse der Hochschulen liegt, sich entsprechenden Reformideen zu öffnen und beispielsweise neue Studiengänge für beruflich Qualifizierte anzubieten. Unterstützt wird ein solcher Einstellungswandel durch Modellprojekte und Förderanreize des BMBF (vgl. Kapitel 7.1.1). Im Berufsbildungsbereich beobachtet das Arbeitskreismitglied, dass der DQR *viel stärker akzeptiert* wird als im Allgemein- und Hochschulbildungsbereich, da die *berufliche Bildung ja auch eine Aufwertung* erfahren hat.

*„Ja, jetzt beim DQR auf jeden Fall. Also da war die Wirtschaft am Anfang/ von Anfang an eigentlich sehr positiv eingestellt und da hatten die Gewerkschaften sehr starke Vorbehalte. Das stimmt. Das hat aber, glaube ich, während des Prozesses sich vielleicht nicht umgedreht, aber gerade [der DGB-Vertreter] war ein sehr aktiver Verfechter auch des DQR.“ (AK 6: 850–853)*

Dieses Arbeitskreismitglied erinnert daran, dass zu Beginn des Arbeitsprozesses die Gewerkschaften *sehr starke Vorbehalte* gegenüber dem DQR hatten (vgl. Kapitel 4.3). Allerdings akzeptierten sie Ende 2014 den beschlossenen DQR ebenso wie die Unternehmensverbände. Die Sozialpartner stehen dem DQR so positiv gegenüber, weil sie darin ein Mittel sehen, ihren Einfluss auf die Bildungspolitik gegenüber der dominanten KMK zu vergrößern und Reformen im Berufsbildungsbereich anzustoßen. Die Chancen der Sozialpartner, über den DQR mehr Einfluss auf die allgemeine Bildungssteuerung zu erlangen, steigen mit der Akzeptanz des DQR durch externe Akteure.

*„Ja, aber jetzt kommt der nächste Prozess, nämlich: Akzeptanz des DQR auf dem Arbeitsmarkt. So und da bin ich gespannt. [...] Und findet zum Beispiel der DQR auch Einzug auch in die Personalpolitik der Unternehmen. Das heißt, dass auch Personalverantwortliche jetzt wissen um diese DQR-Systematik und nutzt man das auch für Einstellungen?“ (AK 5: 950–962)*

Die Mitglieder des AK DQR hatten als VertreterInnen von Verbänden und Ministerien keinen direkten Einfluss darauf, wie die Reaktion auf den DQR außerhalb dieser Institutionen ausfallen würde. Die *Akzeptanz des DQR auf dem Arbeitsmarkt* wird von diesem Arbeitskreismitglied als Prüfstein für die Bedeutung des DQR genannt. Wenn die *Personalpolitik der Unternehmen* den DQR nutzt, sei der DQR akzeptiert. Wenn sich die gesellschaftliche Praxis durch den DQR verändert, bedeutet dies, dass symbolische Politik zu materieller Politik transformiert wurde. Mit Akzeptanz durch *Personalverantwortliche* ist gemeint, dass der DQR außerhalb der bildungspolitischen Fachöffentlichkeit genutzt wird. Dadurch – wie auch durch die erwartete zunehmende öffentliche



Bekanntheit durch den Hinweis auf das DQR-Niveau auf Zeugnissen (vgl. Kapitel 6.2) – soll der Druck auf die Akteure der Allgemein- und Hochschulbildung zunehmen, den DQR zu akzeptieren

## 7.3 Anwendung des DQR im Berufsbildungs- und Weiterbildungsbereich

*„Aber ich finde, unter dieser Frage: Gleichwertigkeit, Durchlässigkeit, Stellenwert von beruflicher Bildung. Da war der DQR, diese ganze DQR-Diskussion, war und ist ein unheimlicher Motor der Förderung von Berufsbildung. Das ist/Also das ist/Die Berufsbildung ist durch diese DQR-Diskussion auf Augenhöhe jetzt mit Hochschule, mit Allgemeinbildung, also wie es vor fünf Jahren [2008] nie denkbar gewesen wäre.“ (AK 5: 932–936)*

Dieses Arbeitskreismitglied misst dem DQR-Prozess eine hohe Bedeutung für den Berufsbildungsbereich bei, weil er als *ein unheimlicher Motor der Förderung von Berufsbildung* wirkt. Nach fünf Jahren hat der DQR-Prozess dazu geführt, dass sich die Berufsbildung *auf Augenhöhe jetzt mit Hochschule, mit Allgemeinbildung* befindet. Entsprechend der hohen beigemessenen Bedeutung wurde der DQR im Berufsbildungsbereich als neue Systematik für die Ordnungsarbeit in der Aus- und Fortbildung verankert. Im Hochschulbildungsbereich dagegen werden die DQR-Niveaus lediglich in den Zeugnis-Supplements ausgewiesen. Eine Anwendung des DQR für die Entwicklung und Überarbeitung von Studiengängen ist nicht bekannt. Kurios ist die antizipierte Anwendung im Weiterbildungsbereich; obwohl noch nicht über Zuordnung der non-formalen und informellen Qualifikationen entschieden worden war, nahm die Ausweisung von DQR-Niveaus zu Werbezwecken in diesem Bildungsbereich viel Raum in den Interviews ein.

*„Und bei dem Thema berufliche Ausbildung ist natürlich schon die Vorstellung, dass der Rahmen dann jetzt eben in einem Neuordnungsverfahren zugrunde gelegt wird. Und man dann eben vorher auch sagt: Ja, wie ist das eigentlich?“ (AK 2: 530–532)*

Der BIBB-Hauptausschuss verabschiedete am 26. Juni 2014 eine Empfehlung zur Struktur und Gestaltung von Ausbildungsordnungen – Ausbildungsberufsbild, Ausbildungsrahmenplan. Diese gilt für alle Ordnungsverfahren von dualen Ausbildungen nach BBiG oder HwO ab 2015. Durch diese Empfehlung soll die „Kompetenzorientierung und das Kompetenzverständnis des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) verstärkt Eingang in Ausbildungsordnungen finden.“ (BIBB 2014c: 1) So soll zukünftig die nach BBiG/HwO zu vermittelnde berufliche Handlungsfähigkeit im Sinne der beruflichen Handlungskompetenz des

DQR verstanden und beschrieben werden, wodurch der DQR prägend auf die Fachsprache des Berufsbildungsbereichs einwirken wird.<sup>149</sup>

Bezüglich der beruflichen Aufstiegsfortbildungen erwarten die Arbeitskreismitglieder, dass die Anwendung des DQR in der Ordnungsarbeit zu mehr Transparenz und einer klareren Struktur führt.

*„Der DQR hilft erst einmal in seiner sehr einfachen Struktur. Es gibt nach der dualen Erstausbildung die 5, die 6 und die 7. Das sind drei Levels. Also drei Möglichkeiten zuzuordnen und zu strukturieren. Diese drei Levels haben einen großen Vorteil, da steht eine 5, 6 und 7. Das ist eine Zahl und ich verdichte viel Information auf eine Zahl. Die Zahl der Wertigkeit. Und ich glaube, das hilft der beruflichen Aufstiegsfortbildung, indem man auf drei Stufen verdichtet in Bezug auf eine Zahl dann vermitteln kann, was steht dahinter. Und die drei Stufen ermöglichen es, dass ich systematisch aufbaue.“ (AK 4: 188–194)*

Bei der Ordnung der beruflichen Fortbildungen hilft der DQR aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds *in seiner sehr einfachen Struktur*, die durch die DQR-Niveaus eindeutige Niveauunterscheidungen erzwingt. Indem alle auf eine Ausbildung aufbauenden Fortbildungen den Niveaus 5, 6 und 7 zugeordnet werden, wird *viel Information auf eine Zahl* verdichtet. Um die entsprechenden Zuordnungsvorschläge im AK DQR – insbesondere gegenüber den VertreterInnen des Hochschulbereichs – zu begründen, erarbeitete das BIBB eine Übersicht über die bundesweit durch BBiG und HwO geregelten Aufstiegsfortbildungen, in der die rechtlichen Zuständigkeiten im Berufsbildungsbereich sowie der „Stand der Qualitätssicherungsprozesse für die Ordnungsarbeit und die Prüfungen“ (Ressel 2014: 52) nach außen und innen dokumentiert wurden. Diese Übersicht verabschiedete der BIBB-Hauptausschuss am 12. März 2014 als Empfehlung zur Zuordnung der beruflichen Aufstiegsfortbildungen (vgl. BIBB 2014b).

*„Und das wäre eigentlich auch eine Hoffnung von mir, dass der Rahmen diese ganze Fortbildungsbuntheit zu einer gewissen Orientierung bringt und wir eben die sonst auch wenig bekannten drei Fortbildungsebenen der beruflichen Bildung, die vor 20 Jahren mal verabredet wurden zwischen*

---

149 Diese Durchsetzung einer neuen Sprache wird ebenfalls in den seit Mitte 2013 im Bundesanzeiger veröffentlichten Ausbildungsordnungen sichtbar. Diese enthalten jeweils den Hinweis, dass im Rahmenlehrplan für den Berufsschulunterricht der Begriff „Humankompetenz“ durch den Begriff „Selbstkompetenz“ ersetzt wurde, denn dieser Begriff „berücksichtigt stärker den spezifischen Bildungsauftrag der Berufsschule und greift die Systematisierung des DQR auf.“ (vgl. als Beispiel BMWi/BMBF 2013: 56). Allerdings wird ausgerechnet der Begriff „Selbstkompetenz“ im DQR nicht verwendet, da er kurz vor der Verabschiedung des DQR-Entwurfs durch den Begriff „Selbstständigkeit“ ersetzt wurde (vgl. Kapitel 5.2).

*den Sozialpartnern, dass die auch in anderer Weise gelebt werden. Dass wir auch da sagen: Es muss Qualitätsstandards geben, das heißt sinnvollerweise bundesweite Regelungen oder zumindest, wo es in Länderzuständigkeit ist, dann eben Rahmenvereinbarungen. Dass man deutlich macht, dies und das ist gleichwertig.“ (AK 2: 336–343)*

Innerhalb des Berufsbildungsbereichs sieht dieses Arbeitskreismitglied in der *Fortbildungsbuntheit* ein Problem. Die nicht bundeseinheitlich geregelten Fortbildungen werden mit Intransparenz und fehlenden Qualitätsstandards verbunden. Indem diese Aufstiegsfortbildungen künftig ebenfalls den DQR-Niveaus 5 bis 7 zugeordnet werden, erhofft das Arbeitskreismitglied, dass die *wenig bekannten drei Fortbildungsebenen der beruflichen Bildung* stärker als bisher angewandt werden (vgl. Born 2012: 47; Esser 2009: 69 ff.). Wenn die auf Kammerregelungen basierenden Aufstiegsfortbildungen hinsichtlich ihrer Gleichwertigkeit verglichen werden, wird die alleinige Zuständigkeit der Kammern für nicht bundeseinheitlich geregelte Fortbildungen möglicherweise in Frage gestellt und es könnte zu einer Neustrukturierung des Fortbildungssystems kommen.

*„Was ich jetzt spannend finde, ist, wie wir so diese Systematik auch schrittweise wirklich in den Prozessen institutionalisieren. Zum Beispiel im Ordnungsprozess. Dass man ganz klar sagt, hier gibt es auch einen Eckwert für die Zuordnung der Qualifikation zum DQR. Das wiederum setzt aber voraus, dass es gesetzlich verankert ist. Das ist jetzt auch eine Frage, mit der wir uns ausein/Müssen wir beispielsweise Dinge zum DQR/EQR im BBiG regeln oder nicht? Wir hatten ja erst gesagt, wir gehen erstmal niedrigschwellig an die Sache ran, was ja auch richtig ist. Aber mit zunehmender Routine brauchen wir auch gerade Qualitätssicherung. Das sind noch so Sachen, die jetzt kommen.“ (AK 11: 661–667)*

Dieses Arbeitskreismitglied erwartet, dass *mit zunehmender Routine* der Nutzung des DQR *im Ordnungsprozess* der beruflichen Bildung eine rechtliche Absicherung erforderlich wird. Innerhalb der beruflichen Bildung wäre es möglich, *Dinge zum DQR/EQR im BBiG* zu regeln. Eine solche schrittweise rechtliche Aufwertung des DQR könnte perspektivisch auch mit einklagbaren Zugangsrechten beispielsweise zum Hochschulbereich verbunden werden.

Ganz anders stellt sich die Situation im Weiterbildungsbereich dar, obwohl auch dort Intransparenz und unklare Strukturen eine bildungspolitische Herausforderung darstellen, die möglicherweise mit Hilfe des DQR bearbeitet werden könnte. Allerdings beschäftigte die Interviewten eine andere sehr konkrete Anwendung des DQR: Die Ausweisung von DQR-Niveaus für non-for-

male Qualifikationen durch Anbieter aus dem Weiterbildungsbereich, obwohl der AK DQR noch kein Verfahren für deren Zuordnung beschlossen hatte.

*„Und es geht auch schon darum, [...] dass in der wirtschaftlichen Seite der Wert dieser Einstufung schon erkannt wird und auch Drittanbieter sich bestimmte Stufen zuordnen, ohne die Anerkennung dafür zu organisieren. Also im Grunde so eine Art von selbstüberhöhender Schleichwerbung betreiben. Da wurden dann Weiterbildungsangebote zum Beispiel so konstruiert, dass man sagt: Das entspricht der Stufe sowieso des Qualifikationsrahmens. Was theoretisch auch so sein könnte, aber nicht im dafür vorgesehenen Verfahren so durchgespielt worden ist. Also das Positive ist: Es beginnt, zu wirken. Man sieht, da ist etwas, woran man sich messen und auch transparenter darstellen kann. Welche Wertigkeit erreiche ich? Was ja gerade bei Weiterbildung oft ein sehr schwieriger einzuschätzender Sachverhalt ist. Aber leider auch so, dass es nicht ganz den rechtlich vorgesehenen Rahmen füllt. Aber ich halte es erstmal für positiv, überhaupt Wirkungen zu sehen. Das würde ich erstmal positiv werten.“ (AK 14: 79–90)*

Das Arbeitskreismitglied beobachtete, dass im Weiterbildungsbereich ein starkes Interesse an der Verwendung der DQR-Niveaus bestand. Es kam dazu, dass Weiterbildungsanbieter die angebotenen non-formalen Qualifikationen den DQR-Niveaus *zuordnen, ohne die Anerkennung dafür zu organisieren*. Das Arbeitskreismitglied beurteilt dieses Vorgehen zwiespältig. Grundsätzlich wird *eine Art von selbstüberhöhender Schleichwerbung* konstatiert und als missbräuchliche Verwendung des DQR abgelehnt. Allerdings wird die durch dieses Vorgehen zum Ausdruck gebrachte Wertschätzung des DQR durch die Weiterbildungsanbieter *für erstmal positiv* gehalten. Durch das Interesse von der *wirtschaftlichen Seite* her und hinsichtlich der Transparenzfunktion des DQR belegten die Weiterbildungsanbieter als externe Akteure, dass der DQR ein attraktives Instrument sei und dass die vom AK DQR geleistete Arbeit *beginnt, zu wirken*.

*„Und dann wird es so sein, dass die Liste der Qualifikationen, die offiziell einsortiert sind, im Internet veröffentlicht wird und jetzt erstmalig mit dem Gemeinsamen Beschluss auch im Bundesanzeiger und wahrscheinlich dann jährlich im Bundesanzeiger eine Aktualisierung oder so erfolgt. Sodass Menschen, die das als Orientierung nutzen wollen, durchaus eine Quelle haben, wo sie nachschauen können: Stimmt das denn? Oder behauptet jemand nur? Wenn es um höherwertige Weiterbildungen geht, dann werden die Leute sich schon auf die Hinterfüße stellen. Denn ich meine, bei den Hochschulen hat man es ja auch so, das ist ja auch kein geschützter Begriff. Aber natürlich wird jeder, der sowas absolvieren will, sich dann schlaue ma-*

*chen, ob das eigentlich zu einem staatlich anerkannten Abschluss führt. Und so ähnlich müsste es hier auch laufen. Heißt aber umgekehrt, dass wir, wenn jemand halt trotzdem damit wirbt, wohl keine Handhabe haben werden, dagegen vorzugehen. Viele dieser Einrichtungen sind natürlich mittelbar dann doch von Zuschüssen, immerhin, des Staates abhängig, sodass man da zumindest mal drohen kann. Aber direkt juristisch dagegen vorgehen kann man nicht.“ (AK 2: 414–427)*

Dieses Arbeitskreismitglied erläutert, dass der AK DQR durch die rechtlich niedrigschwellige Einführung *keine Handhabe* gegen eine missbräuchliche Verwendung des DQR im Weiterbildungsbereich habe, da ein DQR-Niveau *kein geschützter Begriff* ist. Juristisch kann die selbst vorgenommene Ausweisung von DQR-Niveaus auf Zertifikaten der Weiterbildung nicht unterbunden werden, weil der DQR nicht durch ein Gesetz oder eine Verordnung erlassen wurde (vgl. Esser/Möller 2014: 54). Allerdings wird die veröffentlichte Liste der zugeordneten Qualifikationen als Positivliste betrachtet, an der sich Weiterbildungsinteressierte orientieren können. Nicht ordnungsgemäß zugeordnete Qualifikationen tauchen in der Liste nicht auf. Das Arbeitskreismitglied geht davon aus, dass dies zu einer Marktdiskriminierung von nicht ordentlich durchgeführten Zuordnungen durch informierte Nachfrager führen wird. Als weitere Alternative zur fehlenden juristischen *Handhabe* nennt das Arbeitskreismitglied die Drohung mit ökonomischer Bestrafung von Weiterbildungsanbietern, die den DQR missbräuchlich nutzen. Da viele Weiterbildungsanbieter *natürlich mittelbar dann doch von Zuschüssen* der öffentlichen Hand abhängig sind, könnte durch die Konditionierung der Zuschüsse Druck ausgeübt werden.

*„Also wir haben ja hier, jedenfalls ist das mein bisheriger Kenntnisstand, nicht einen gesetzlich geregelten Bereich. Also wir haben einen untergesetzlichen Bereich. Insofern ist [...] das jetzt auch erstmal so eine Frage: Was ist Missbrauch? Natürlich haben einige Sorge, dass man/dass es zu wilden Einstufungen kommt und damit der DQR-Prozess – Stichwort Seriosität – unseriös gemacht wird, indem man selbst Einstufungen vornimmt. Aber jetzt von der Sachlage her: Nicht jede selbst vorgenommene Einstufung muss faktisch, sachlich Missbrauch sein. Es kann ja durchaus sein, dass jemand der sagt: Ich will einordnen in den DQR. Es gibt keine Stelle, an die ich mich wenden kann – gibt es ja noch nicht. Jetzt untersuche ich mal knallhart und seriös meinen Lehrgang und ich begründe das, ich dokumentiere das und belege das. Und stufe danach ein. Dann kann man immer noch sagen: Ist dieser Prozess so verlaufen, wie wir uns das alle wünschen? Also unter Beteiligung, von mir aus, der Stellen, die die KMK und BMBF vorsehen. Aber es wäre ja im Grunde rein sachlich zunächst mal kein Missbrauch oder fachlich kein Missbrauch, weil eben die Einstufung seriös vor-*

*genommen worden wäre. Man kann sich aber auch vorstellen, dass da jemand mal großzügig und schnell und ohne genau hinzugucken einstuft und dann sich selbst eben den Qualitätsmerkmal ausweist, dann wäre das sicherlich fachlich ein Missbrauch und auch nicht kompatibel mit den Prozessen, die man im DQR vorgesehen hat. Beides ist möglich. Also nicht jede Einstufung, würde ich damit sagen, Selbsteinstufung ist fachlich von vorneherein Missbrauch. Das müsste man auch nochmal genauer anschauen.“ (AK 13: 443–463)*

Die Unterstellung, dass die von Weiterbildungsanbietern vorgenommenen Einstufungen per se missbräuchlich seien, wird von diesem Arbeitskreismitglied abgelehnt. Die Sorge, dass der DQR-Prozess auf diese Weise *unseriös gemacht wird*, sei nicht unbedingt berechtigt. Es sei durchaus vorstellbar, dass Weiterbildungsanbieter nicht länger auf die Zuordnungsregelungen für non-formale Qualifikationen warten wollten und deshalb selbst eine Zuordnung ihrer Qualifikationen behaupteten, die sie aber *knallhart und seriös* begründen und dokumentieren könnten. Das Arbeitskreismitglied legt damit die Deutung nahe, dass der AK DQR durch den jahrelangen Ausschluss des Themas non-formales Lernen selbst für die vorgenommenen Selbstzuordnungen im Weiterbildungsbereich verantwortlich sei, bei denen nicht erkennbar ist, welche Anbieter dort *seriös* vorgehen und welche *faktisch, fachlich Missbrauch* betreiben.

Das durch den AK DQR – beziehungsweise durch die Bund-Länder-Koordinierungsstelle – nicht kontrollierbare Zuordnen non-formaler Qualifikationen kann den Druck auf den AK DQR erhöhen, die Entwicklung eines Zuordnungsverfahrens für diesen Bereich voranzutreiben, um durch ein qualitätsgesichertes Verfahren zu verhindern, dass das Instrument als Ganzes an Seriosität verliert. Gerade der mögliche *Missbrauch* durch Weiterbildungsanbieter könnte so verhindern, dass die Weiterbildung dauerhaft aus dem DQR-Prozess ausgeschlossen wird.

### 7.4 Folgen für das Bildungs- und Arbeitsmarktsystem

*„Und das heißt, diesen Prozess der Entsäulung zu befördern, der meines Erachtens viel auch [...] damit zu tun hat, dass man eben in so einem System Gremien braucht, die diese intersystemische Kommunikation betreibt und Interaktion ermöglicht zwischen den Systemen. Und diese Kultur, dass man im Grunde genommen die Steuerung des Gesamten miteinander macht, das ist – glaube ich – durch diesen DQR-Prozess massiv gefördert worden. Ich hab beispielsweise eine Erfahrung gemacht, auch am/ziemlich am Anfang, als ich dann in Berlin war, zwei-fünf [2005] fortfolgende, in den ersten zwei Jahren: Stichwort Ausbildungspakt. Da konnte man sehr*

*schön noch mitnehmen, wie distanziert beispielsweise auch KMK und Wirtschaft miteinander umgegangen sind. Wenn die Wirtschaft gesagt hat: Liebe Schule, Ihr müsst die Ausbildungsreife besser fördern. Was macht ihr eigentlich da? Und können wir nicht da so ein bisschen mehr Wirtschaft in den Unterricht bringen und Praxistage und!? Wie ah und du hast uns nicht in dieses Thema reinzureden. Da musste erstmal/ich weiß noch: Da sollte der [...] Präsident des Handwerks/des Industrie- und Handelskammertages, mal ein Gespräch mit der KMK-Präsidentin oder Präsidenten führen. Aber was das für ein Klimmzug war, bis da so ein Termin zustande kam; so nach dem Motto: Im Grunde genommen geht euch das nichts an oder so. Und da ist unheimlich viel – finde ich – vorgearbeitet worden, dass wir jetzt mehr und mehr auch in ein Selbstverständnis kommen, dass es bestimmte Themen gibt, wo ein Tisch sich zusammensetzen muss aus Hochschulvertretern, Schulvertretern, berufliche Bildung, Bund, wo wir gemeinsam überlegen müssen.“ (AK 11: 257–274)*

Dieses Arbeitskreismitglied interpretiert den DQR-Prozess als Ausdruck einer neuen politischen Steuerungsmethode des Bildungssystems, bei der *die Steuerung des Gesamten miteinander* durch ein koordinierendes Gremium erfolgt. Der DQR-Prozess wird so als Teil einer langfristigen politischen Entwicklung begriffen. Dieser *Prozess der Entsäulung* in der Bildungssteuerung habe einerseits den DQR-Prozess in dieser Form erst ermöglicht und sei andererseits wiederum durch diesen *massiv gefördert worden*. Der AK DQR als Prototyp eines gemeinsamen Gremiums von VertreterInnen der verschiedenen Bildungsbereiche, in dem *intersystemische Kommunikation* stattfinden kann, beruht bezeichnenderweise nicht auf gesetzlichen Reformen der Bildungssteuerung, sondern auf einer korporatistischen Zusammensetzung, die insbesondere den Sozialpartnern einflussreiche Mitwirkung ermöglicht.

Ein so verstandener *Prozess der Entsäulung* ermöglicht den VertreterInnen von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden zunehmenden Einfluss auf die Bildungspolitik, wie das angeführte Beispiel aus der Zeit 2005–2007 verdeutlicht: Die Unternehmensverbände wollten *ein bisschen mehr Wirtschaft in den Unterricht bringen und Praxistage* für SchülerInnen einführen. Begründet wurde dies mit der fehlenden *Ausbildungsreife* der SchulabgängerInnen. Der Versuch, ein Spitzengespräch mit der KMK zu diesem Thema zu vereinbaren, gestaltete sich schwierig. Die KMK als verantwortliche Institution für den Schulbildungsbereich widersetzte sich zunächst dem Anspruch der Unternehmensverbände, Einfluss auf die Lehrpläne zu nehmen. Vor weniger als zehn Jahren stellte es für die Unternehmensverbände noch einen anstrengenden *Klimmzug* dar, als mitverantwortlicher Akteur der Schulbildungspolitik anerkannt zu werden. Demgegenüber ist es aus Sicht des Arbeitskreismitglieds bis

2014 zu einem *Selbstverständnis* gekommen, dass es bestimmte Themen gibt, wo ein Tisch sich zusammensetzen muss, um die Interessen unterschiedlicher Akteure zu berücksichtigen.

*„Im Bildungsbereich würde mir als Analogie [zum AK DQR] noch am ehesten einfallen: das Ordnungswesen, mit seiner doch sehr starken Konsensorientierung am Bundesinstitut, das nicht zuletzt ein Moderatorenrolle hat. Also neben vielen anderen, aber im Prozess der Ordnungsarbeit eigentlich ein Verständigungsprozess moderiert und wissenschaftlich unterfüttert. Also, da passiert jetzt innerhalb von Deutschland quasi eine Art von Diskussion, wie wir sie aus der Berufsbildung so ein bisschen kennen. Wie wir sie aber bereichsübergreifend eigentlich bis jetzt nicht gekannt haben.“ (AK 7: 596–601)*

Bildungssteuerung durch ein Gremium wie den AK DQR zu gestalten, kann als Versuch verstanden werden, das Modell der korporatistischen Steuerung im Berufsbildungsbereich als Steuerungsmodell für das gesamte Bildungssystem zu verallgemeinern. Der in so einem Fall wachsende Einfluss von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften lässt sich durch die Kompetenz- und Outcome-Orientierung mit Ausrichtung auf Erwerbsarbeit rechtfertigen. Als gemeinsamer Bezug aller Bereiche des Bildungssystems gilt dann die Verwertung der erworbenen Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt.

Die Interviewten erwarten nicht, dass sich der EQR/DQR-Prozess unmittelbar auf den Arbeitsmarkt selbst auswirken wird. Die als Ziel angestrebte erleichterte Mobilität für Arbeitskräfte und Lernende innerhalb Europas wird durch die Zuordnung von Qualifikationen nicht direkt beeinflusst. Stattdessen wurde seitens der Europäischen Kommission parallel an einem anderen Instrument gearbeitet, um die europäische Arbeitskräftemobilität zu erleichtern.

*„Und das überholende Großereignis, was im Augenblick noch im Windschatten oder über/überhaupt im Schatten in der Entwicklung läuft in Brüssel, ist ESCO. [...] Das ist eine Taxonomie für Skills and Competences. Und die Grundidee ist da, alle relevanten europäischen Berufe letztlich erstmal zu definieren. Dann runterzubrechen in Skills-and-Competence-Packages und dies abzubilden und zu spiegeln an den Qualifikationen der Mitgliedsstaaten. Wenn dies wirklich laufen würde, wüsste ich gar nicht mehr, was der Mehrwert des DQR wäre. Denn dann hätte ich über ESCO als Matrix sowohl die Voll- wie die Teilqualifikationen abbildbar über ein Raster, das viel detaillierter auch auf die Fachlichkeit der Qual/Qualifikationen eingehen würde, als es der DQR jetzt tun kann.“ (AK 10: 318–330)*



*Im Schatten* anderer Entwicklungen wurde von der Generaldirektion Beschäftigung der EU-Kommission die Taxonomie European Skills, Competences, Qualifications and Occupations (ESCO) entwickelt (vgl. Thiele/Müller 2011). Diese sei zwar bisher weniger bekannt als der EQR, stelle aber ein potentielles *Großereignis* dar. Im Gegensatz zum EQR/DQR werden bei ESCO *alle relevanten europäischen Berufe* durch standardisierte *Skills-and-Competence-Packages* separat definiert. Diese Definitionen der Berufe beziehungsweise Qualifikationen können dann übereinandergelegt werden, sodass die Deckungsgleichheit und Unterschiede zwischen den jeweiligen nationalen Qualifikationen sichtbar werden. Durch eine Kodierung soll eine einheitliche europäische Klassifikation der Berufe entstehen, wie sie in der Soziologie des Arbeitsmarktes verwendet wird. Ziel ist eine technische Lösung, bei der ein Unternehmen oder die Arbeitsmarktvermittlung eines beliebigen EU-Landes durch den Code detaillierte Informationen über eine anderswo erworbene Qualifikation aus einer Datenbank abrufen könnte, ohne dass dafür Sprach- oder Systemkenntnisse notwendig sind. Ob der DQR dem gegenüber keinen *Mehrwert* besitzt, hängt von den politischen Absichten ab. Eine kleinteilige Beschreibung aller Qualifikationen würde es ermöglichen, die Gleichartigkeit von Qualifikationen im nationalen und europäischen Vergleich zu erfassen. Allerdings könnten so keine Aussagen über die Gleichwertigkeit ungleichartiger Qualifikationen getroffen werden beziehungsweise nur unter Rückgriff auf eine übergeordnete Systematik wie EQR/DQR.

Auch die europäische Mobilität Lernender wird durch den EQR/DQR nicht direkt beeinflusst. So stehen einem Auslandsaufenthalt deutscher Auszubildender weiterhin die großen Unterschiede der Berufsbildungssysteme entgegen.

*„Aber ich meine, es denkt keiner in Deutschland darüber nach, das duale System zu beenden und ein schulisches System an dessen Stelle zu setzen, wie es, jedenfalls in den meisten auch europäischen Mitgliedsstaaten ja ist. Genau das ist der Punkt. Wenn wir Mobilität wirklich wollten, müssten wir ja letztlich zu einer europaweiten Angleichung der Bildungssysteme kommen.“ (AK 3: 582–585)*

Im Gegensatz zum Bologna-Prozess des Hochschulbildungsbereichs gibt es aus Sicht dieses Arbeitskreismitglieds in Deutschland keine Bestrebungen, *das duale System zu beenden und ein schulisches System an dessen Stelle zu setzen*. Da der EQR/DQR-Prozess nicht zu einer Angleichung der Ausbildungssysteme und Curricula auf europäischer Ebene führt, bleiben die praktischen Schwierigkeiten für einen Austausch von Lernenden bestehen. Deshalb erwartet das Arbeitskreismitglied nicht, dass es durch den DQR zu mehr europäischer Mobilität der Auszubildenden kommen wird.

### 7.5 Zwischenfazit

Die Arbeitskreismitglieder beurteilen den DQR-Prozess verhalten positiv. Sie erwarten Rückwirkungen auf die Berufsbildungspolitik durch die Etablierung einer neuen Sprache und durch die einfache hierarchische Struktur des DQR. Allerdings wurden durch den DQR-Prozess weder neue berufsbildungspolitische Reformdebatten ausgelöst, noch wurde ein Reformprogramm des (Berufs-)Bildungssystems entworfen. Vielmehr bildete der DQR-Prozess zentrale laufende Debatten ab und aktualisierte diese zugleich.

Die Reformdebatte über die Durchlässigkeit vom Berufsbildungsbereich in den Hochschulbildungsbereich beeinflusste die Arbeit des AK DQR. Die Durchlässigkeit gilt in Deutschland als unzureichend, da beruflich Qualifizierte Schwierigkeiten haben, ein Studium aufzunehmen, ohne zuvor eine schulische (Fach-) Hochschulreife zu erwerben. Zudem werden bereits beruflich erworbene Kenntnisse von den Hochschulen häufig nicht anerkannt und angerechnet. Eine entsprechende Reformdebatte über mehr Durchlässigkeit wird bereits seit den 1970er Jahren geführt. Allerdings stieg der politische Druck in den letzten Jahren, auch strukturelle Änderungen zu erreichen.

Die Zuordnung der beruflichen Qualifikationen und der Hochschulabschlüsse zu den DQR-Niveaus erleichtert die Identifikation der möglichen Übergänge und erzeugt möglicherweise in Zukunft einen Rechtfertigungsdruck, wenn Zugänge verwehrt werden. So wollen die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften mittelfristig den Zugang zu Masterstudiengängen auf Niveau 7 für AbsolventInnen von beruflichen Fortbildungen auf Niveau 6 erreichen.

Zur Durchlässigkeitsdebatte gehören auch Überlegungen über die Bedeutung von dualen Studiengängen und neuen beruflich-akademischen Hybridangeboten auf Niveau 5, über die mögliche Fusion von beruflichen und hochschulischen Bildungsinstitutionen zu einer Art College sowie über den leichteren Erwerb einer Hochschulzugangsberechtigung während einer Ausbildung. Diese Debattenstränge betreffen eine veränderte Grenzziehung zwischen den Bildungsbereichen. Der Bezug auf den bildungsbereichsübergreifenden DQR kann helfen, die reflexhafte Zurückweisung solcher Diskussionen aufgrund getrennter politischer Zuständigkeiten zu überwinden.

Eine weitere Reformdebatte, die die Arbeit des AK DQR beeinflusste, betrifft den erwarteten Mangel an beruflich qualifizierten Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt und die Erweiterung des Arbeitskräftereservoirs, um diesen Mangel abzustellen. Da der erwartete Mangel an ausbildungsinteressierten Schulabgängern damit erklärt wird, dass aufgrund eines falschen bildungspolitischen

Ansatzes immer mehr Jugendliche zur Aufnahme eines Studiums gedrängt werden, soll durch die Gleichwertigkeitsaussagen des DQR die Attraktivität beruflicher Bildungsangebote gegenüber einem Studium deutlich gemacht werden. Zudem gelten die Gleichwertigkeitsaussagen als Zeichen für ein bildungspolitisches Umdenken weg vom Academic-for-all-Trend.

Eine andere Argumentation sieht die Ursache des erwarteten Fachkräftemangels in der demographischen Entwicklung, statt im Bildungsverhalten der Jugendlichen. Es wird ein absoluter Mangel junger Fachkräfte im Verhältnis zu den in die Rente ausscheidenden älteren Fachkräften befürchtet. In diesem Fall dreht sich die Debatte darum, welche Möglichkeiten bestehen, im Inland neue Arbeitskräftereservoirs zu erschließen und/oder im Ausland Arbeitskräfte anzuwerben. In beiden Fällen gilt die Intransparenz über die tatsächliche Qualifikation der potentiellen Fachkräfte als Hindernis für deren Anwerbung. An den DQR angelegte Transparenzinstrumente könnten hier Abhilfe schaffen: Im Inland werden informell Qualifizierte als für die Facharbeit zu erschließende Arbeitskraftreserven betrachtet, die durch Anerkennungsverfahren und Nachqualifizierungsangebote erschlossen werden können. Die Anwerbung von im Ausland ausgebildeten Fachkräften kann durch an den EQR/DQR angelegte Sektorrahmen erleichtert werden, da dort Entsprechungen von Arbeitsplatzprofilen und Anforderungsniveaus sichtbar werden. Ein umfassendes System der Beschreibung von Tätigkeiten aller Branchen wird parallel zum EQR/DQR mit dem europäischen Instrument ESCO entwickelt; darauf aufbauend könnte perspektivisch eine integrierte europäische Arbeitsmarktvermittlung entstehen.

Die Diskussion über eine Modularisierung der dualen Ausbildung wurde im DQR-Prozess bewusst außen vor gehalten, da diese zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften höchst umstritten ist. Insofern sowohl Gegner als auch Befürworter einer Modularisierung ihre Position durch den DQR-Prozess gestärkt sehen, kann davon ausgegangen werden, dass diese Diskussion in Zukunft mit neuen, auf den DQR gestützten Argumenten fortgeführt wird.

Der Debatte über die Integration Benachteiligter, die wegen fehlender (Aus-) Bildung von Arbeitslosigkeit und gesellschaftlicher Prekarisierung bedroht sind, wurde im DQR-Prozess wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Das Modell der Stufenausbildung findet sich zwar durch die Zuordnung von berufsvorbereitenden Maßnahmen zu den Niveaus 1 und 2 sowie durch die Zuordnung der zweijährigen Ausbildungen zu Niveau 3 im DQR wieder, aber das primäre Interesse der VertreterInnen der Berufsbildung an der Gleichwertigkeit der beruflichen Ausbildung mit dem Abitur auf Niveau 4 verhinderte eine intensive Beschäftigung mit den wirklichen *Schmuddelecken* des Berufsbildungssystems.

Obwohl der DQR-Prozess durch die Kopplung mit dem EQR eine offensichtliche europäische Komponente beinhaltet, spielte die Debatte über eine Vereinheitlichung der Berufsbildungssysteme in Europa kaum eine Rolle. Die mit der Weltwirtschaftskrise seit 2008 stark steigende Jugendarbeitslosigkeit in vielen Ländern Europas führte zu einer zunehmenden internationalen Wertschätzung der deutschen dualen Ausbildung und intensivierten Versuchen, Teile dieses Systems in andere europäische Länder zu exportieren. Der DQR und die entsprechenden anderen nationalen Qualifikationsrahmen können dabei als Bezugspunkte zur Verständigung helfen. Das gewerkschaftliche Konzept von europäischen Kernberufen konnte durch den DQR-Prozess nicht erkennbar vorangebracht werden, obwohl der Gedanke der Niveauentsprechungen per Outcome-Orientierung anschlussfähig wäre.

Die erwähnten Reformdebatten beziehen sich auf die Bedeutung des Berufsbildungsbereichs im Gesamtbildungssystem, die Funktion der Berufsbildung bezüglich des Arbeitsmarktes und die internationalen Angleichungsprozesse der Ausbildungssysteme. Aufgrund der mehrfach geteilten politischen Zuständigkeit in der (Berufs-)Bildungspolitik müssten sich viele unterschiedliche Akteure am DQR orientieren und entsprechende Veränderungen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich beschließen, um solche sich aus dem DQR-Prozess ergebenden Reformperspektiven auch umzusetzen. Diese Bereitschaft, den DQR als Orientierung zu nutzen, wird als Akzeptanz bezeichnet. Eine solche Akzeptanz ist in den formalen Bildungsbereichen zumindest bis Ende 2014 nur im Berufsbildungsbereich gegeben. Im Schulbildungs- und Hochschulbildungsbereich wird der DQR bisher dagegen kaum aufgegriffen.

Im Berufsbildungsbereich wird der DQR durch Empfehlungen des BIBB-Hauptausschuss als Orientierung bei Neuordnungsverfahren der beruflichen Aus- und Fortbildungen angewandt. Außerdem wird eine Systematisierung der beruflichen Fortbildung entsprechend des Drei-Ebenen-Modells angestrebt, wodurch die nicht bundeseinheitlich geordneten Kammerregelungen neu strukturiert werden sollen. Durch diese bildungsbereichsinterne Anwendung werden Sprache und Struktur des DQR wahrscheinlich nachhaltig in der politischen Steuerung der Berufsbildung verankert.

Es ist fraglich, ob die mit dem AK DQR erprobte korporatistische Steuerung als neue politische Steuerungsmethode des Gesamtbildungssystems durchgesetzt werden kann. Die fehlende Akzeptanz in den übrigen Bildungsbereichen spricht dagegen. Andererseits steigt der Einfluss der Sozialpartner in der Bildungssteuerung. Ein korporatistisches Steuerungsgremium würde diese Entwicklung auf eine neue Stufe heben und zugleich transparenter machen. Di-

rekte Auswirkungen des DQR auf die Arbeitsmarktpolitik und die Maßnahmen zur Förderung der Mobilität Lernender sind gegenwärtig nicht zu beobachten.



## 8 Theoretische Schlussfolgerungen zur Berufsbildungspolitik

In den vorherigen Kapiteln wurde die Genese und heutige Verfassung des Berufsbildungsbereichs in Deutschland nachvollzogen sowie der DQR-Prozess auf Grundlage von Experteninterviews und Dokumentenanalysen rekonstruiert. Dabei wurden nach der Konstituierung des AK DQR zwei getrennte Phasen herausgearbeitet: das technische Vorgehen und der anschließende politische Prozess. Zudem wurden die Verbindungen mit berufsbildungspolitischen Reformdebatten sowie bereits eingetretene und von den Interviewten erwartete Auswirkungen des DQR dargestellt. Auf Basis dieser Rekonstruktion des DQR-Prozesses skizziert das nun folgende Kapitel Schlussfolgerungen für eine Theorie der Berufsbildungspolitik und weitergehende Forschungsfragen.

Dem DQR wird innerhalb des Berufsbildungsbereichs eine hohe Bedeutung beigemessen, obwohl seine direkten Auswirkungen sehr beschränkt sind. So nennt der BIBB-Präsident Esser den DQR ein zentrales berufsbildungspolitisches Handlungsfeld der 2010er Jahre (vgl. Esser 2011: 4f.). Rein formal stellt der DQR jedoch nur eine rechtlich und tariflich unverbindliche Hierarchisierung von Qualifikationen beziehungsweise Bildungsabschlüssen dar, die den acht DQR-Niveaus zugeordnet werden. Durch diese Zuordnung werden relational wertende Aussagen über die Qualifikationen getroffen und durch die Bezifferung auf einen scheinbar direkt verständlichen Nenner gebracht: Je höher das Niveau, desto anspruchsvoller und wertvoller eine Qualifikation. Je größer der Niveauabstand zweier Qualifikationen, desto größer der Unterschied hinsichtlich des Anspruchsniveaus und des Werts der beiden Qualifikationen.

Im DQR-Prozess wurde das Verhältnis zwischen allgemeinbildender Schulbildung, Berufsbildung und Hochschulbildung verhandelt – die non-formalen Qualifikationen der Weiterbildung blieben vorläufig ausgeschlossen. Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs verfolgten dabei das Anliegen, Berufsbildungsabschlüsse gegenüber dem Abitur und den Hochschulabschlüssen aufzuwerten. Die Zuordnung von beruflichen Fortbildungsabschlüssen zu Niveau 6, zu dem auch die hochschulischen Bachelorabschlüsse zugeordnet wurden, stellt deshalb aus berufsbildungspolitischer Sicht das bislang zentrale Ergebnis des DQR-Prozesses dar. Mit dieser Zuordnung wurde die Gleichwertigkeit der Berufsbildung mit der Hochschulbildung symbolisch durchgesetzt und offiziell festgeschrieben: „Ein Meister muss sich nicht hinter einem Akademiker verstecken“ (BMBF 2014c: online), auf diesen Nenner brachte die Bundesbildungsministerin Wanka das Ergebnis des DQR-Prozesses im Februar 2014.

Unter der Losung Gleichwertigkeit wurde im Rahmen der Bildungsreformen der 1960er und 1970er Jahre gefordert, die berufliche Bildung in die Systeme der Allgemeinbildung zu integrieren, um die mit einem inferioren Status der Berufsbildung einhergehende „institutionelle Segregation von Bildungskarrieren“ (Offe 1975: 70) zu überwinden. Da diese Reformforderungen unerfüllt blieben, ist der Berufsbildungsbereich institutionell bis heute vom allgemeinbildenden Schul- und Hochschulbildungsbereich getrennt. Unter dem Eindruck sinkender SchulabgängerInnenzahlen bei gleichzeitig steigender Abitur- und Studierquote wurde die berufsbildungspolitische Forderung nach Gleichwertigkeit in den 1990er Jahren mit veränderter Konnotation erneut aufgenommen. Statt der Integration der Bildungsbereiche werden seitdem die Aufwertung der Berufsbildung und eine größere Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen gefordert (vgl. Kutscha 1997: 679).

Einen wichtigen Schritt in diese Richtung stellt der KMK-Beschluss vom 6. März 2009 über den Hochschulzugang für beruflich Qualifizierte dar. Die berufsbildungspolitische Forderung nach Durchlässigkeit für beruflich Qualifizierte in den Hochschulbildungsbereich wurde formal erfüllt, indem Meister eine allgemeine Studienberechtigung und Absolventen einer dualen Ausbildung mit mehrjähriger Berufserfahrung eine fachgebundene Studienberechtigung erhalten.

Grundsätzlich geht es bei der Gleichwertigkeitsdiskussion um die Frage der ungleichen Chancen und Wirkungen des Bildungssystems. Die „beruflich strukturierte Gesellschaft“ (Zabeck 1985 nach: Kutscha 2006: 50) verteilt Lebenschancen durch die Allokationsfunktion des Bildungssystems. So hängen Einkommen, Arbeitsbedingungen und Sozialprestige von der beruflichen Platzierung ab. Legitimiert wird die soziale Ungleichheit durch den meritokratischen Mythos, dass diese Platzierung leistungsgerecht erfolge und damit die Lebenschancen gerecht verteilt werden. Ausgehend von der Annahme, dass sich die Gesellschaftsmitglieder durch natürliche Begabungsunterschiede oder zumindest Leistungswillen unterscheiden, sollen sie sich in den Bildungsinstitutionen entsprechend ihrer individuellen Fähigkeiten und Begabungen bewähren. Nach einer solchen Sicht objektivieren Bildungsabschlüsse die natürliche Differenz und individuelle Anstrengung. Tatsächlich hängen Bildungsabschlüsse sowie die berufliche Platzierung aber in hohem Maße von Faktoren wie sozialer Herkunft, Geschlecht und Migrationshintergrund ab. Dass das Bildungssystem im Gegensatz zu dem für die bürgerliche Gesellschaft konstitutiven meritokratischen Mythos die Chancen ungerecht verteilt und vor allem die Reproduktion sozialer Ungleichheit sicherstellt, wird wie ein gut gehütetes Familiengeheimnis verschwiegen (vgl. Bourdieu 1996: 33).



Der DQR-Prozess stellt hier keine Ausnahme dar: Die technische Diskussion, wie eine Taxonomie aller Qualifikationen entsprechend des Anforderungsniveaus aussehen muss, verschleiert den Bezug zwischen diesen Qualifikationen und den mit ihnen verbundenen Lebenschancen. Besonders deutlich wird dies durch den expliziten Hinweis im DQR-Dokument, dass die Niveauzuordnung „entkoppelt von tarif- und besoldungsrechtlichen Auswirkungen“ (AK DQR 2011: 5) erfolge. Allerdings provoziert der Versuch, alle Qualifikationen des formalen Bildungssystems im DQR einer einzigen hierarchischen Ordnung zuzuordnen, fast zwangsläufig die Frage nach der Realitätsadäquanz dieser Ordnung: Wenn verschiedene Qualifikationen gleichwertig sind, weshalb führen sie dann nicht zu gleichwertigen Lebensbedingungen? Die Rekonstruktion des DQR-Prozesses gibt auf diese Frage keine Antwort, aber sie ermöglicht es, theoretisch zu reflektieren, wie die mit der Allokationsfunktion des Bildungssystems verbundene Reproduktion der sozialen Ungleichheit politisch verarbeitet wird. In anderen Worten: Was ist und wie funktioniert Berufsbildungspolitik?

Die theoretischen Schlussfolgerungen werden in den folgenden sechs Unterkapiteln erläutert: (8.1) Die Berufsbildungspolitik ist als soziale Praxis der rechtlich für die duale Ausbildung und für die darauf aufbauenden Fortbildungsabschlüsse zuständigen Akteure zu verstehen. (8.2) Aufgrund der selektiven Aufnahme der europäischen Handlungsanforderungen ist hinsichtlich des Einflusses der europäischen Ebene von einer kontrollierten Europäisierung zu sprechen. Deshalb ist der Forschungsfokus weiterhin auf die nationale Ebene zu legen. (8.3) Gremien haben in der Berufsbildungspolitik eine besondere Bedeutung. Es wird ein mehrdimensionales Untersuchungsrastrer für eine detaillierte Untersuchung dieser Gremien vorgeschlagen. (8.4) Mit Blick auf die in den Gremien vertretenen Personen stellt sich das berufsbildungspolitische Feld als relativ autonome Handlungssphäre hauptamtlicher OrganisationsvertreterInnen dar. (8.5) Trotz der in den berufsbildungspolitischen Gremien üblichen, konsensualen Entscheidungsfindung haben die verschiedenen Akteure unterschiedliche Einflussmöglichkeiten. (8.6) Sogenannte weiche Steuerungsformen in der Bildungspolitik ermöglichen den Sozialpartnern als etablierten Akteuren der Berufsbildungspolitik, Einfluss auf andere Bildungsbereiche zu nehmen, ohne den Status quo im eigenen Zuständigkeitsbereich der Berufsbildung verändern zu müssen.

### 8.1 Begriffsvergewisserung: Berufsbildungspolitik

In der Berufsbildungsforschung wird betont, dass „wir es bei der Berufsbildungspolitik weder fachlich noch institutionell mit einem klar abgegrenzten

Politikbereich zu tun haben.“ (Kutscha 2006: 15) Damit ist zum einen gemeint, dass der Gegenstand Berufsbildung unterschiedlich gefasst wird, und zum anderen, dass die beteiligten Akteure unterschiedliche Bezüge zur Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik aufweisen. Wie in Kapitel 3 dargestellt, wurden die Grenzen zwischen den Bildungsbereichen im 19. und 20. Jahrhundert gezogen. Berufsbildung umfasst seitdem verschiedene Bildungsinstitutionen, die nicht zur allgemeinbildenden Schul- oder Hochschulbildung gezählt werden. Heute zählen zur Berufsbildung Maßnahmen des Übergangssystems, duale und vollzeitschulische Erstausbildungen sowie Fortbildungen nach Berufsbildungsgesetz, Handwerksordnung beziehungsweise Kammerregelungen.

Aufgrund der föderalen Verfassung der Bundesrepublik Deutschland gibt es keine zentralisierte Zuständigkeit für Bildungspolitik. Stattdessen wurde „mit der vertikalen und horizontalen Aufgliederung der Entscheidungsebenen zugleich eine Vielfalt von miteinander konkurrierenden Machtzentren geschaffen“ (Hepp 2011: 66). Für die allgemeinbildende Schul- und Hochschulpolitik sind grundsätzlich die jeweiligen Kultusministerien der Bundesländer zuständig. Auf nationaler Ebene wird die Schul- und Hochschulpolitik durch die KMK in Abstimmung mit dem BMBF koordiniert. In der Berufsbildungspolitik dagegen überschneiden sich föderale und korporatistische Arrangements. Der berufsschulische Teil der dualen Ausbildung und die vollzeitschulischen Ausbildungen fallen als Teil der Schulpolitik unter die Zuständigkeit der Länder und werden durch die KMK koordiniert. Für die betriebliche Seite der dualen Ausbildung und die Fortbildung sind verschiedene Bundesministerien als Verordnungsgeber rechtlich zuständig. Das BMBF agiert leitend hinsichtlich der Formulierung von Politikzielen und bei der interministeriellen Abstimmung (vgl. Busemeyer 2009b: 204 f.; Dauenhauer 1996: 215 f.).

Obwohl der rechtliche Rahmen der Berufsbildung aus Bundes- und Landesgesetzen beziehungsweise -verordnungen besteht, die Legislative und Exekutive also die rechtliche Letztverantwortung tragen, werden die Inhalte in hohem Maße von den als Sozialpartner agierenden Unternehmensverbänden und Gewerkschaften bestimmt. Entsprechend BBiG und HwO wird die politische Steuerung an paritätisch zusammengesetzte Gremien delegiert – so bei Grundsatzfragen der Berufsbildung an den BIBB-Hauptausschuss (vgl. Offe 1975: 71) oder bei der Erarbeitung neuer Ausbildungsordnungen an für diesen Zweck zeitlich beschränkt eingerichtete Facharbeitsgruppen (vgl. Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 32 f.). Diese institutionelle Konstruktion führt dazu, dass in der Forschung über Berufsbildungspolitik verschiedene Konfliktlinien in einem Dreieck von Staat, Kapital und Arbeit betrachtet werden (vgl. Busemeyer 2014: 214). Eine solche Perspektive fragt, wie sich gesamtgesellschaftliche Grundkonflikte auf die Berufsbildungspolitik auswirken und welche Akteurskonstella-

tionen ihre Interessen wie und warum durchsetzen. In diesem Dreiecksverhältnis ist die Rolle des Staats – gemeint sind die zuständigen Ministerien – von besonderem Interesse: So wird konstatiert, dass der Staat seine zuvor eingenommene reine „Notariatsfunktion“ (Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 55) seit den 2000er Jahren zugunsten einer aktiveren Rolle aufgegeben hat (vgl. Busemeyer 2009b: 206 f.; Trampusch 2008: 601).

Der DQR-Prozess stellt einen Fall bildungsbereichsübergreifender politischer Planung und Kooperation auf nationaler Ebene dar, bei dem VertreterInnen der verschiedenen rechtlich zuständigen Ministerien, der Sozialpartner und weiterer Organisationen in einem Gremium zusammenarbeiten. Die KMK stellt dabei einen Akteur unter anderen dar. Die aufgegliederte politische Zuständigkeit führte im DQR-Prozess dazu, dass Berufsbildung weitgehend mit dualer Ausbildung und darauf aufbauenden Fortbildungen gleichgesetzt wurde beziehungsweise dazu, dass VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften als VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs galten – und VertreterInnen der KMK als VertreterInnen der allgemeinbildenden Schulen und der Hochschulbildung. Eine Folge dieser exklusiv interpretierten Zuständigkeiten war, dass weder die VertreterInnen der Sozialpartner noch die der KMK sich als InteressenvertreterInnen der vollzeitschulischen Ausbildungen verstanden. Schließlich wurden vollzeitschulische Ausbildungen entsprechend ihrer Dauer analog zu den dualen Ausbildungen zugeordnet. Dass die KMK die vollzeitschulischen Ausbildungen mit weniger Aufmerksamkeit vertrat als die allgemeinbildende Schul- und Hochschulbildung, liegt am niedrigen Stellenwert, der der beruflichen Bildung in der KMK beigemessen wird. So ist für die Berufsbildungspolitik lediglich ein Unterausschuss des Schulausschusses zuständig und dessen Beschlüsse müssen jeweils durch den Schulausschuss, die Amtschefkonferenz und das Plenum der KultusministerInnen bestätigt werden – also durch Gremien, die sich fast ausschließlich mit allgemeinbildungsbezogener Schul- und Hochschulpolitik befassen.

Politik umfasst im Gegensatz zur rein technischen Verwaltung auch die Formulierung von normativ gewünschten Zielen und deren Durchsetzung (vgl. Bohlinger 2014: 3 f.). Im DQR-Prozess stellte sich Berufsbildungspolitik als das interessengeleitete Agieren der Sozialpartner – mit Unterstützung des BMBF – gegenüber der KMK und der HRK dar; also als soziale Praxis der Akteure. Die VertreterInnen der Gewerkschaften und Unternehmensverbände im AK DQR verstanden sich als InteressenvertreterInnen der beruflich qualifizierten Fachkräfte beziehungsweise der Unternehmen als Nachfrager von Facharbeit. Als Sozialpartner reklamierten sie gemeinsam, als entscheidende Gestalter der Berufsbildungspolitik anerkannt zu werden, da ihnen die politische Steuerung der Bildungsangebote institutionell weitgehend überantwortet ist. Die Legitimität

dieses Gestaltungsanspruchs leiteten sie aus der Bedeutung der Unternehmensverbände und Gewerkschaften bei der Regulierung des Arbeitsmarktes ab.

### 8.2 Kontrollierte Europäisierung

Der DQR stellt die deutsche Umsetzung des Meta-Rahmens EQR dar und ist durch die Referenzierung mit den übrigen nationalen Qualifikationsrahmen in Europa verbunden. Die Arbeitskreismitglieder interpretierten die EQR-Empfehlung als eine von höherer Ebene verordnete Aufgabe. Geht der DQR also ursächlich auf europäischen Druck zurück? Gegen eine solche Sicht sprechen die Entkoppelung der europäischen Ebene vom DQR-Prozess sowie die selektive Aufnahme der europäischen Handlungsaufforderung auf nationaler Ebene.

Auf der europäischen Ebene wird Berufsbildung anders definiert als in Deutschland. Die nach Bildungsbereichen aufgegliederte politische Steuerung spiegelt sich in Europa nicht wider. Mit der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission existiert auf europäischer Ebene eine für alle Bildungsbereiche zuständige Behörde, die politische Zielvorgaben gemeinsam mit VertreterInnen der nationalstaatlichen Exekutive und unter Einbindung von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften entwickelt. Obwohl dieser europäischen Ebene eine wachsende Bedeutung für nationale Politiken zukommt (vgl. Bjørnåvold/Coles 2008: 275 f.), bleibt die europäische Ebene von den nationalen Prozessen entkoppelt. Die Umsetzung auf europäischer Ebene entwickelter bildungspolitischer Ziele ist nicht durch europäisches Recht vorgeschrieben, sondern erfolgt freiwillig. Um die Verweigerung der Umsetzung zu vermeiden, arbeiten die europäischen Gremien möglichst konsensual und geben keine detaillierten bildungspolitischen Maßnahmen vor.

Bei der selektiven Aufnahme europäischer Handlungsaufforderungen sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Zum einen entscheiden nationale Akteure selektiv, welche europäischen Empfehlungen überhaupt aufgegriffen werden, und zum anderen entscheiden sie dann wiederum selektiv, wie aufgegriffene Empfehlungen umgesetzt werden. So entschieden die deutschen Akteure, für den DQR als Umsetzung der EQR-Empfehlung umfangreiche Ressourcen bereitzustellen, während das parallel entwickelte Instrument ECVET und verschiedene europäische Empfehlungen zur Anerkennung von non-formalem und informellem Lernen dagegen mit unverbindlichen Modellprojekten und wissenschaftlichen Expertisen eher verschleppt als umgesetzt wurden. Allerdings entschieden die deutschen Akteure im DQR-Prozess, die aufgegriffene EQR-Empfehlung nicht einfach eins zu eins umzusetzen, sondern sie legten den Fokus der Diskussion auf das nationale Verhältnis der Bildungsbereiche zueinander

und nicht auf den eigentlich intendierten europäischen Vergleich. Eine nationale Koordinierung der Bildungsbereiche lag im Interesse der deutschen Akteure – insbesondere der Sozialpartner und des BMBF – und konnte durch den Bezug zur europäischen Ebene legitimiert werden. Der EQR bot einen willkommenen Anlass, um einen neuen *Diskurs der Systeme* im Bildungsbereich in Gang zu setzen.

Inwiefern der DQR-Prozess überhaupt politikwissenschaftlich korrekt als Europäisierung bezeichnet werden sollte, hängt von der Definition von Europäisierung ab – und diese ist alles andere als unumstritten (vgl. Auel 2005: 248 ff.). Wird Europäisierung als Top-down-Prozess verstanden, bei dem europäische Impulse einen Misfit zwischen Vorgaben und Realität erzeugen, der dann durch nationale Anpassungen bearbeitet wird, ist die Bezeichnung für den DQR irreführend. Ausgehend von einem solchen Europäisierungsverständnis wurde während der EQR-Entwicklung vor unabsehbaren Gefahren für das duale Ausbildungssystem gewarnt, wenn durch den EQR ein Anpassungsdruck hin zu einer europaweiten Standardisierung der nichtakademischen Ausbildungsform aufgebaut werden sollte (vgl. Drexel 2005: 12 f.).

Diese Befürchtung, dass der DQR-Prozess den Einstieg in eine später nicht mehr aufzuhaltende Reform der institutionellen Strukturen der Berufsbildung markieren könnte, erklärt sich aus der in den 2000er Jahren beobachteten Reformdynamik im Hochschulbildungs- und Schulbildungsbereich. Supranationale Akteure konnten in der Hochschulbildungspolitik durch den Bologna-Prozess und in der Schulbildungspolitik durch die PISA-Studien ohne formale Kompetenzübertragung ihre faktische Zuständigkeit ausweiten und lösten in Deutschland weitreichende Strukturreformen aus (vgl. Martens/Wolf 2006: 162 ff.). Vergleichbare Auswirkungen des Kopenhagen-Prozesses in der deutschen Berufsbildungspolitik sind bisher nicht zu beobachten, obwohl Reformimpulse explizit beabsichtigt sind (vgl. CEDEFOP 2011: 3). Die EQF Advisory Group, über die die Arbeit des AK DQR mit den übrigen europäischen Entwicklungen nationaler Qualifikationsrahmen abgestimmt wurde, hatte – zumindest im Falle Deutschlands als Schwergewicht unter den europäischen Staaten – kaum Einfluss auf die deutsche Umsetzung der EQR-Empfehlung.

Wenn Europäisierung stattdessen als zirkulärer Prozess verstanden wird, bei dem danach gefragt wird, welche europäischen Einflüsse sich in nationalen Politikprozessen finden (vgl. Auel 2005: 261 f.), dann kann anhand des DQR-Prozesses für die (Berufs-)Bildungspolitik die legitimierende Funktion der europäischen Ebene und die Rückwirkung auf das föderale Verhältnis in Deutschland herausgearbeitet werden. Dass der DQR überhaupt entwickelt wurde, lässt sich nicht ohne Bezug zur europäischen Ebene erklären. Wie und mit welchem Er-

gebnis der DQR-Prozess ablief, hing allerdings fast ausschließlich von den nationalen Gegebenheiten ab.

In der Berufsbildungspolitik findet eine kontrollierte Europäisierung statt, insofern die nationalen Akteure selektiv europäische Impulse als Legitimation nutzen, aber ihre Handlungsfreiheit nicht durch ein übergeordnetes, steuerndes europäisches Gremium einschränken lassen. Die europäische Ebene wirkt, wie im Fall des DQR-Prozesses, auf das deutsche Bund-Länder-Verhältnis ein. Die föderale Trennung der Zuständigkeiten und die korporatistische Steuerung des Berufsbildungsbereichs erzeugen auf nationaler Ebene Abstimmungsbedarf, da auf europäischer Ebene einheitliche nationale Positionen vermittelt werden müssen. Das BMBF ist aufgrund seiner weniger komplexen Struktur gegenüber der KMK auf europäischer Ebene im Vorteil und kann dort oder mit Bezug auf die europäische Ebene auf nationaler Ebene als Agenda Setter auftreten. Die Handlungsfähigkeit der KMK ist auf europäischer Ebene im Vergleich zum BMBF eingeschränkt, weil die KMK einen größeren internen Abstimmungsaufwand hat, dadurch langsamer reagieren kann und für Externe zudem unklar ist, wer überhaupt der richtige Ansprechpartner in der KMK ist (vgl. Hepp 2011: 298 ff.).

### 8.3 Zur Bedeutung von Gremien in der Berufsbildungspolitik

Ein gemeinsames Gremium von VertreterInnen der verschiedenen Bildungsbereiche auf nationaler Ebene wie der AK DQR stellt bildungspolitisches *Neuland* dar, denn die politische Steuerung jedes Bildungsbereichs funktioniert üblicherweise durch unabhängig voneinander arbeitende Länder-, Bund-Länder- oder Bund-Sozialpartner-Länder-Gremien. So wird die Schulpolitik hauptsächlich durch KMK-Gremien zwischen den Ländern koordiniert. Hochschulpolitik wird ebenfalls in KMK-Gremien zwischen den Ländern koordiniert, jedoch in Abstimmung mit dem Bund. Berufsbildungspolitik wird aufgrund der föderal und korporatistisch gestalteten Steuerung überwiegend zwischen dem Bund und den Sozialpartnern in Abstimmung mit den Ländern im paritätisch besetzten BIBB-Hauptausschuss koordiniert. In der Weiterbildungspolitik finden sich keine vergleichbaren koordinierenden Gremien.<sup>150</sup>

---

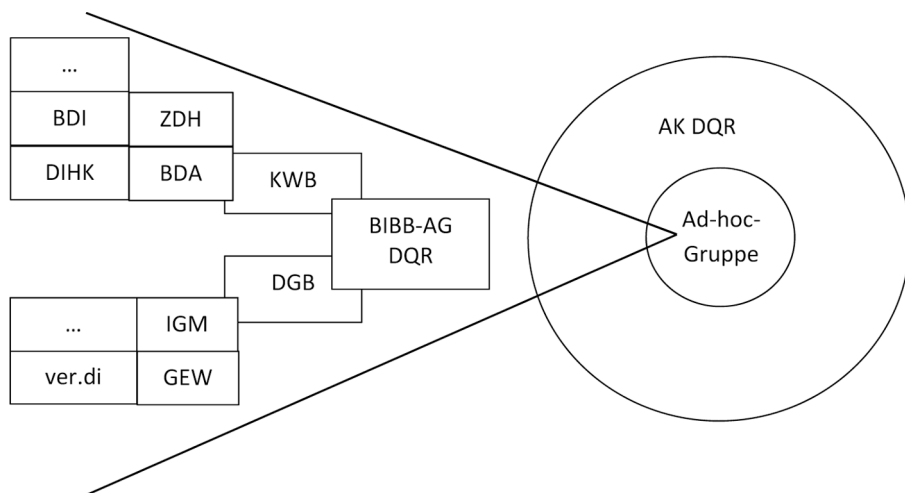
150 Mit dem Begriff des Gremiums sind hier unterschiedlich institutionalisierte Gruppen von Personen gemeint, die sich im Rahmen von mit gewisser Regelmäßigkeit stattfindenden Treffen mit einer spezifischen Problematik beschäftigen und Lösungsvorschläge erarbeiten oder Entscheidungen treffen. Dies können beispielsweise dauerhaft oder für eine bestimmte Aufgabe auf Zeit eingerichtete Arbeitskreise, Ausschüsse oder Kommissionen sein, aber auch inoffizi-

Der BIBB-Hauptausschuss ist nicht das einzige Gremium, in dem berufsbildungspolitische Diskussionen geführt und Entscheidungen gefällt werden. Vielmehr zeichnet sich die Berufsbildungspolitik gegenüber der allgemeinen Bildungspolitik durch eine besondere „Vielfalt der Gremien“ (Münch 2006: 486) aus, die an der Entscheidungsfindung beteiligt werden. Der BIBB-Hauptausschuss stellt lediglich den öffentlich sichtbaren, durch die paritätische Zusammensetzung und den Status als Beratungsinstitution der Bundesregierung legitimierten Ort für die Bekanntgabe von Entscheidungen dar. Aufgrund der paritätischen Zusammensetzung wird er auch als „Parlament der Berufsbildung“ bezeichnet. Das Zusammenwirken und der Einfluss der verschiedenen vorgelagerten Gremien auf die Entscheidungsfindung stellen sich weitgehend als von außen nicht einsehbare Blackbox dar, da viele Prozesse „unterhalb der offiziellen politischen Bühne“ (Büchter 2013: 3) ablaufen. Da in den meisten Gremien nur im Konsens entschieden wird, können die beteiligten Organisationen Entscheidungsprozesse durch die Verweigerung der Zustimmung in einem oder mehreren Gremien verhindern oder zumindest verzögern. Durch die Beteiligung vieler Gremien an der Entscheidungsfindung verfügen verschiedene Organisationen in der Berufsbildungspolitik über eine „Vetomacht“ (Busemeyer 2009b: 14).

Im DQR-Prozess agierten die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften im AK DQR abgestimmt als Berufsbildungsblock und vertraten gegenüber den anderen Bildungsbereichen ein gemeinsames Interesse an der Aufwertung der dualen Ausbildung und der darauf aufbauenden geregelten Fortbildungen. Die Positionen von Unternehmensverbänden und Gewerkschaften unterschieden sich zu Beginn des DQR-Prozesses deutlich. Vor der Gründung des AK DQR veröffentlichten diese Organisationen konkurrierende Entwürfe zur Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens, die sich hinsichtlich der vorgeschlagenen Niveaunzahl und der zu berücksichtigenden Niveauindikatoren unterschieden. Dass der Berufsbildungsblock schließlich im AK DQR abgestimmte Positionen vertrat, wurde durch die vorgelagerten Gremien ermöglicht. Dort wurden die partikularen Positionen schrittweise synthetisiert. Durch diese Abstimmung konnten die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im AK DQR ihre Differenzen im Vorfeld ausräumen und schließlich mit einer Stimme für die Berufsbildung sprechen. Die Abstimmung in den Gremien des Berufsbildungsbereichs ermöglichte es deren VertreterInnen, als legitimierte VerhandlungspartnerInnen aufzutreten. Die ineinandergreifenden berufsbildungspolitischen Gremien im DQR-Prozess sind in der folgenden Abbildung 31 dargestellt.

---

elle stabile Gesprächszusammenhänge oder innerorganisationale Berichts- beziehungsweise Weisungsverhältnisse.



**Abb. 31:** Synthetisieren der Position des Berufsbildungsblocks.

Quelle: Eigene Darstellung.

Das wichtigste Gremium zur Abstimmung der Position des Berufsbildungsblocks im AK DQR war die BIBB-AG DQR, die Arbeitsgruppe des BIBB-Hauptausschusses zum Thema EQR/DQR und ECVET. Dort stimmten die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften ihre Positionen gemeinsam mit den für Berufsbildung zuständigen VertreterInnen der Bundes- und Länderministerien ab. Die beiden Leiter der BIBB-AG DQR von ZDH und DGB waren zugleich Mitglieder im AK DQR und dort insbesondere im inoffiziellen inneren Steuerungsgremium vertreten, der sogenannten Ad-hoc-Gruppe. Die BIBB-AG DQR wurde schon Anfang 2006 gegründet, also deutlich vor dem im Juni 2007 gegründeten AK DQR. Durch diese Vorarbeit waren die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs zu Beginn des DQR-Prozesses bereits gut mit dem Thema – und den Positionen der übrigen Mitglieder der BIBB-AG DQR – vertraut. Dies und der Zugriff auf die wissenschaftlichen Ressourcen des BIBB ermöglichten es dem Berufsbildungsblock im AK DQR, während der technischen Phase durch ausgearbeitete Vorschläge und Expertisen die inhaltliche Diskussion über die Gestaltung des DQR zu lenken. Auch während der danach folgenden politischen Zuordnungsdebatte war die BIBB-AG DQR für den Berufsbildungsblock im AK DQR das wichtigste externe Abstimmungsgremium. In der politischen Auseinandersetzung wurden dort Forderungen und mögliche Kompromisse beschlossen. Dadurch liefen die Versuche der KMK ins Leere, den Berufsbildungsblock zu spalten, indem sie anbot, einen Teil der dualen Ausbildungen höher als zu dem vom Berufsbildungsblock verabredeten Niveau 4 zu-



zuordnen. Außerdem wurden während des DQR-Prozesses vom BIBB-Hauptausschuss wiederholt Stellungnahmen abgegeben, in denen dieser autoritativ den offiziellen Standpunkt des Berufsbildungsbereichs verkündete. Aufgrund der rechtlichen Stellung des BIBB-Hauptausschusses als Beratungsgremium der Bundesregierung und wegen seiner paritätischen Zusammensetzung besitzen solche einstimmigen Stellungnahmen eine hohe Legitimität, denn sie scheinen über gesellschaftliche Partikularinteressen erhaben zu sein.

Den Gremien des BIBB vorgelagert stimmten sich die Unternehmensverbände und Gewerkschaften zunächst separat ab: Seitens der Unternehmensverbände existiert zur Abstimmung in Berufsbildungsfragen zu diesem Zweck eine eigenständige Institution, das Kuratorium der deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (KWB). Die Gewerkschaften stimmten sich innerhalb des Dachverbandes DGB in internen Arbeitskreisen ab. Der durch einen Vertreter der Lehrergewerkschaft BLBS ebenfalls im AK DQR vertretene „dbb beamtenbund und tarifunion“ wurde in diese Abstimmungsprozesse nicht einbezogen. Allein die DGB-Gewerkschaften werden in der Berufsbildungspolitik paritätisch beteiligt. Konkurrenzgewerkschaften an vorgelagerten Abstimmungsprozessen zu beteiligen, würde diese politisch aufwerten, woran die DGB-Gewerkschaften aufgrund der Konkurrenz um Mitglieder kein Interesse haben. Diesen Abstimmungsgremien vorgelagert existieren innerhalb der einzelnen Unternehmensverbände und Gewerkschaften spezialisierte Abteilungen oder Referentenstellen, die sich mit Berufsbildungsfragen beschäftigen und sich in internen Arbeitskreisen und mit ihren politisch verantwortlichen Vorgesetzten abstimmen.

Mit Blick auf die Gremien erscheinen also zunächst die Organisationen der Sozialpartner – Unternehmensverbände wie BDA, ZDH, DIHK oder BDI und Gewerkschaften wie IG Metall, ver.di oder GEW – und die Bundes- und Länderministerien als handelnde Akteure der Berufsbildungspolitik, die sich auf vielfältige Weise abstimmen. Eine solche Sichtweise wird durch die Veröffentlichungspraxis von berufsbildungspolitischen Dokumenten wie Stellungnahmen oder Entwürfen gestützt, denn dort firmieren jeweils Organisationen als Herausgeber.

Der AK DQR stellt zwar wegen der bildungsbereichsübergreifenden Zusammensetzung und der relativen Ergebnisoffenheit aus berufsbildungspolitischer Sicht einen Sonderfall dar, allerdings lassen sich trotzdem typische Dimensionen der Arbeit in Gremien als soziales Phänomen ableiten. Wenn verschiedene Gremien mit Hilfe dieser Dimensionen systematisch verglichen und das Zusammenspiel der Dimensionen sowie ihr Einfluss auf das Ergebnis der Gremienarbeit untersucht werden, kann die bisherige Blackbox geöffnet und ein empi-

risch fundiertes theoretisches Modell der Entscheidungsfindung in Gremien entwickelt werden. In der folgenden Tabelle 32 sind neun Dimensionen als Kontinuum mit jeweils zwei begrenzenden Ausprägungen aufgeführt. Möglicherweise finden sich in einer entsprechenden vergleichenden Untersuchung weitere Dimensionen beziehungsweise lassen sich immer gleich zusammenhängende Dimensionen zu einer Dimension umkodieren. Da die folgenden Überlegungen lediglich auf Grundlage eines intensiv untersuchten Falls angestellt wurden, sind sie notwendigerweise – in der methodischen Sprache der Grounded Theory – ein theoretisch noch nicht gesättigter Entwurf. Es fehlen weitere kontrastierende Fälle von Gremienarbeit in der Berufsbildungspolitik oder auch in anderen Politikfeldern.

| Status                | Offiziell              | Inoffiziell            |
|-----------------------|------------------------|------------------------|
| Zeitlichkeit          | Dauerhaft              | Aufgabenbezogen        |
| Sitzungsrhythmus      | Häufig                 | Selten                 |
| Anzahl der Mitglieder | Groß                   | Klein                  |
| Zusammensetzung       | Paritätisch            | Homogen                |
| Aufgabenstellung      | Technisch/Vorbereitend | Politisch/Entscheidend |
| Entscheidungsfindung  | Konsens                | Mehrheitsentscheidung  |
| Vertrautheit          | Bekanntheit            | Fremdsein              |
| Interaktionsstil      | Kooperativ             | Konfrontativ           |

**Abb. 32:** Dimensionen von Gremien.

*Quelle: Eigene Darstellung.*

Gremien unterscheiden sich hinsichtlich eines eher offiziellen oder inoffiziellen Status. Im DQR-Prozess stellt der AK DQR ein eher offizielles Gremium dar. Zwar beruht die Konstitution des Gremiums nicht auf gesetzlicher Grundlage, wie beispielsweise der BIBB-Hauptausschuss, aber die paritätische Zusammensetzung und der Auftrag, eine EU-Empfehlung umzusetzen, geben den im Konsens getroffenen Entscheidungen ein hohes Maß an Verbindlichkeit. Grundsätzlich scheint die Legitimität einer Entscheidung vom Status des entscheidenden Gremiums abzuhängen.

Gremien unterscheiden sich des Weiteren hinsichtlich ihrer Zeitlichkeit. Während einige einmal konstituiert dauerhaft weiterbestehen, werden andere für eine spezifische Aufgabe gegründet und nach deren Erfüllung wieder aufge-

löst. Der AK DQR wurde von den interviewten Mitgliedern ursprünglich als aufgabenbezogenes Gremium verstanden, das nach der Entwicklung des DQR aufgelöst würde, wie es im Fall der Erprobungsarbeitsgruppen geschah. Durch die sich hinziehende Zuordnungsdiskussion und dann formal durch den Gemeinsamen Beschluss von Bund und Ländern wandelte sich der AK DQR zu einem dauerhaften Gremium. Die Möglichkeit, dass sich Gremien im Laufe der Zeit verändern, muss bei deren systematischer Untersuchung berücksichtigt werden.

Ebenfalls mit dem Faktor Zeit verbunden sind der Sitzungsrythmus eines Gremiums und die Dauer der Sitzungen. Der AK DQR trat im Untersuchungszeitraum etwa alle drei Monate für mehrere Stunden zusammen. Das ist zu selten, um intensive Diskussionen im Plenum zu führen. Der Sitzungsrythmus und die Dimension Anzahl der Mitglieder eines Gremiums hängen mit dem Modus der Entscheidungsfindung zusammen. Im AK DQR mit seinen mehr als 30 Mitgliedern wurde die Ad-hoc-Gruppe als informelle interne Steuerungsgruppe gebildet und ein Großteil der Formulierungsarbeit und der politischen Abstimmung wurden außerhalb der Sitzungen erledigt. Große, selten tagende Gremien tendieren aus zeit- und arbeitsökonomischen Gründen dazu, zu einer Art Bühne für vorbereitete Entscheidungen zu werden und diese durch den breiten Konsens zu legitimieren. Das schließt die Entstehung von In- und Outgroups mit unterschiedlich großem Einfluss auf die Entscheidungen des Gremiums ein.

Gremien können eher paritätisch oder eher homogen zusammengesetzt sein. Der AK DQR war eher paritätisch zusammengesetzt, insofern die verschiedenen Bildungsbereiche darin vertreten waren. Ein paritätisches Gremium bildet dem Anspruch nach Interessenlagen ab, was die Mitglieder fast zwangsläufig in die Rolle von InteressenvertreterInnen bringt. Vermutlich verläuft die Entscheidungsfindung in paritätisch zusammengesetzten Gremien deshalb konflikthafter als in homogen zusammengesetzten Gremien. Aber in Bezug auf das Ergebnis kann dafür von einer prinzipiell höheren Legitimität der Entscheidungen paritätischer Gremien ausgegangen werden. Auch im DQR-Prozess sollte die paritätische Zusammensetzung des AK DQR und der Erprobungsarbeitsgruppen die Akzeptanz der Ergebnisse sicherstellen.

Manche Gremien arbeiten eher technisch und bereiten politische Entscheidungen vor, während andere Gremien politische Entscheidungen treffen. Eine Besonderheit des AK DQR war der Wandel seiner Aufgaben von einer technischen und vorbereitenden Arbeit hin zu einer darauf aufbauenden politischen Entscheidungsfindung innerhalb desselben Gremiums. In technischen Gremien wird die Problemstellung als Sachproblem interpretiert. Die Mitglieder sind aufgrund ihrer Expertise im Gremium vertreten und orientieren sich an der wissen-

schaftlichen Logik. In politischen Gremien dagegen wird die Problemstellung als Interessenkonflikt interpretiert und die Mitglieder versuchen, die Interessen der von ihnen vertretenen Organisation durchzusetzen.

In Gremien können Entscheidungen im Konsens oder durch Mehrheitsentscheidung gefällt werden. Auch hinsichtlich dieser Dimension ist von einem Kontinuum auszugehen. So wurde im AK DQR zwar das Konsensprinzip vereinbart, trotzdem wurden Entscheidungen durch die Mehrheit getroffen beziehungsweise wurde die sich aus der Verweigerung der Zustimmung zu einem Konsens ergebende Vetomacht zum Privileg einiger Mitglieder. Wie es schließlich zu einer Entscheidung in einem Gremium kommt, ist für Außenstehende nur schwierig herauszufinden, wenn die Gremienmitglieder, wie in der Berufsbildungspolitik üblich, eine vertrauliche Arbeitsweise vereinbaren.

Die Mitglieder eines Gremiums können einander bekannt oder fremd sein. Zu Beginn des DQR-Prozesses kannten sich die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs bereits, mussten sich aber auf neue Personen und deren Arbeitsweisen aus den anderen Bildungsbereichen einstellen. Durch das mehr als siebenjährige Bestehen des AK DQR stellte sich eine vertraute Arbeitsatmosphäre ein. Neben der Dauer der Existenz eines Gremiums und der Fluktuation der Mitglieder hängt der Grad der Vertrautheit der Mitglieder eines Gremiums auch davon ab, in wie vielen anderen Gremien diese bereits zusammengearbeitet haben. Die Vielzahl der Gremien in der Berufsbildungspolitik bringt es mit sich, dass die OrganisationsvertreterInnen gemeinsam in unterschiedlichen Gremien sitzen und sich so über Jahre kennen. Die Vertrautheit modifiziert andere Kategorien auf eine methodisch nur schwierig zu erfassende Weise, beispielsweise können sich Akteure deutlich häufiger treffen als entsprechend des Sitzungsrhythmus anzunehmen wäre.

Der – eher kooperative oder konfrontative – Interaktionsstil in einem Gremium wird durch den Grad der Vertrautheit beeinflusst. Üblicherweise scheint in berufsbildungspolitischen Gremien ein kooperativer Interaktionsstil angestrebt zu werden, was mit der konsensualen Entscheidungsfindung zusammenhängt. Im AK DQR wurden Konflikte möglichst hinter verschlossenen Türen oder gleich ganz außerhalb der Arbeitskreissitzungen ausgetragen, um es Akteuren zu erleichtern, später nachzugeben. Der Interaktionsstil wurde beim Übergang zur politischen Zuordnungsdebatte konfrontativer. Dass der Berufsbildungsblock im DQR-Prozess gegenüber den anderen Bildungsbereichen einen Grundkonsens vertrat, heißt nicht, dass in anderen Gremien die bildungsbereichsinternen Konfliktlinien zwischen den Akteuren unwirksam wären. Allerdings scheinen solche Konflikte in berufsbildungspolitischen Gremien sehr routiniert abzulaufen, ohne die vertraute Kollegialität unter den Beteiligten zu beschädigen.

Verschiedene dieser Dimensionen können methodisch nur mit Hilfe der handelnden Personen erfasst werden. Selbstverständlich haben reale Personen in Gremien verhandelt, Entscheidungen gefällt und die veröffentlichten Dokumente verfasst. Nur weil für Außenstehende normalerweise nicht nachvollziehbar ist, wer genau beteiligt war oder welche Kompromisse einer gemeinsamen Position vorausgingen, erscheinen in vielen Fällen die Organisationen selbst als handelnde Subjekte. Der Hinweis, dass soziales Handeln immer von Personen und nicht von Organisationen abhängt, ist an dieser Stelle mehr als eine spitzfindige Bemerkung: Berufsbildungspolitik wird von Personen gemacht, die trotz öffentlich betonter Interessengegensätze der Organisationen in den verschiedenen Gremien kollegial zusammenarbeiten und ein gemeinsames Interesse am Erhalt der korporatistischen politischen Steuerung der Berufsbildungspolitik haben. Dieses berufsbildungspolitische Feld wird im nächsten Abschnitt genauer betrachtet.

## **8.4 Das berufsbildungspolitische Feld**

Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im AK DQR beschäftigen sich als AbteilungsleiterInnen und ReferentInnen der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Ministerien hauptberuflich – und häufig ausschließlich – mit Berufsbildungspolitik. Neben ihrem fachlichen Spezialwissen über Berufsbildung als ExpertInnen ihrer Organisation besitzen sie ein politisches Spezialwissen über die Steuerungspraxis in der Berufsbildungspolitik. Soweit bekannt, haben alle interviewten Mitglieder des AK DQR ein Studium absolviert, einige ebenfalls zuvor eine berufliche Aus- und Fortbildung. Ihr Spezialwissen stammt aber aus ihrer jahrelangen Praxis als ExpertIn. Neben dem selbstverständlichen Lerneffekt, der sich ergibt, wenn Personen sich über Jahre mit einem Thema beschäftigen, sind sie durch die Mitarbeit in verschiedenen Gremien mit dem berufsbildungspolitischen Feld vertraut und haben einen Einblick in die Strukturen und Abläufe, der sie von Externen unterscheidet.

Das berufsbildungspolitische Feld kann in Analogie zu einem magnetischen Feld gedacht werden, in dem verschieden gepolte Kräfte – sich verstärkend oder aufhebend – zu einer entsprechenden Ausrichtung der Elemente innerhalb des Kraftfeldes führen. Ein soziales Feld besitzt eine gewisse Autonomie, insofern dort symbolische Kämpfe nach feldspezifisch anerkannten Regeln ausgefochten werden (vgl. Rehbein/Saalmann 2008: 100). Die AbteilungsleiterInnen und ReferentInnen der verschiedenen Organisationen stellen in diesem Bild des Kraftfeldes die Elemente dar. Indem sie aufeinander einwirken beziehungsweise ihre Kräfte durch Abstimmung in Räumen der Vorbereitung bündeln, entsteht eine allgemein herrschende Ausrichtung des ganzen Feldes, die

je stärker desto dominierender auf die einzelnen Elemente einwirkt. Da das Feld aus vielen kleineren Feldern besteht, kann die allgemein herrschende Ausrichtung des Feldes in Teilbereichen neutralisiert und durch wachsende Gegenkräfte umgepolt werden. Die Metapher des Magnetfeldes wird hier genutzt, weil sie auf den wichtigen Aspekt sozialer Kräfteverhältnisse hinweist, dass veränderte Inhalte nicht notwendig von personellen Veränderungen abhängen beziehungsweise dass personelle Kontinuität nicht mit unveränderlichen Inhalten einhergeht.

Im berufsbildungspolitischen Feld stellt Gremienarbeit die alltägliche Arbeit der damit hauptberuflich befassten Personen dar. Diese Arbeit umfasst neben den eigentlichen Gremiensitzungen insbesondere deren Vor- und Nachbereitung, die Abstimmung mit anderen Gremienmitgliedern außerhalb der Sitzungen, die Rückkopplung zwischen Organisation und Gremium sowie das Informieren der (Fach-)Öffentlichkeit. Da die hauptamtlichen OrganisationsvertreterInnen gleichzeitig in verschiedenen dauerhaften oder aufgabenbezogenen auf Zeit eingerichteten Gremien zu verschiedenen Themen mitarbeiten, verwenden sie fast ihre gesamte Arbeitszeit für Gremienarbeit.

Auf nationaler Ebene bilden weniger als 100 Personen, die sich hauptberuflich mit bildungspolitischen Grundsatzfragen wie dem DQR beschäftigen und die hauptberuflich ihre Organisation in Gremien vertreten, das berufsbildungspolitische Feld. Die überschaubare Größe dieser Gruppe und die Vielzahl der Gremien, in denen meist die gleichen Personen sitzen, führen üblicherweise zur persönlichen Bekanntheit der Personen im Feld. Der AK DQR war aus Sicht der VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs auch deshalb *Neuland*, weil die VertreterInnen der übrigen Bildungsbereiche ihnen zu Beginn unbekannt waren, sodass sie deren Reaktionen und Absichten nicht eindeutig antizipieren konnten.

Der Soziologe Max Weber unterscheidet vom Politiker den echten Beamten (vgl. Weber 1990 [1919]: 414 f.). Der Beamte garantiert bei einem Wechsel der politischen Ebene als administratives Fachpersonal das Funktionieren des Apparats und zeichnet sich gegenüber dem Politiker gerade dadurch aus, dass er dessen Entscheidungen unabhängig von der eigenen Meinung umsetzt. Fast alle Mitglieder des AK DQR gehören als AbteilungsleiterInnen und ReferentInnen zur höheren administrativen Ebene in ihren Organisationen. Sie sorgen dafür, dass der Apparat funktioniert. Im Gegensatz zu den Ministerien ist eine eindeutige Unterscheidung zwischen den zwei Idealtypen Politiker und Beamter im Fall der Unternehmensverbände und Gewerkschaften nicht möglich; einerseits, weil sie institutionell anders aufgebaut sind als Ministerien und die Unterscheidung von administrativ tätigen BeamtInnen und bei Regierungs-

wechseln ausgewechselten politischen BeamtInnen nicht existiert, und andererseits, weil auch vom administrativen Personal die Übereinstimmung mit den politischen Organisationsinteressen und deren Vertretung erwartet wird.

Trotzdem ist es ein gemeinsames Merkmal der Mitglieder des AK DQR, dass sie nicht zu den höchsten Ebenen ihrer Organisation gehören und dass ihre Position im Apparat – im Gegensatz zu politischen Ministerialbeamten und gewählten Vorsitzenden von Gewerkschaften und Unternehmensverbänden – kaum von politischen Konjunkturen und Flügelkämpfen abhängt. Sie sind vielmehr den politischen Vorgesetzten verantwortlich, genießen aber aufgrund ihres Expertenstatus diesen gegenüber in Fachfragen eine gewisse Unabhängigkeit. Weitgehend unabhängig sind sie von direkter Kontrolle durch Mitglieder der Organisationen beziehungsweise WählerInnen. Ihre Legitimität stammt zwar daher, dass sie in deren Namen und Interesse agieren, aber tatsächlich sind sie der jeweiligen Basis nicht direkt verantwortlich.

Über laufende Prozesse wird die Basis nur oberflächlich informiert, da die Vertraulichkeit des Verhandlungsstands im Gremium als Voraussetzung für Verhandlungserfolg angesehen wird. Die weitgehend ohne Wissen der Basis getroffenen Kompromisse müssen ihren Mitgliedern von den Organisationen deshalb im Nachhinein vermittelt werden. Gegenüber der Basis leisten die Gremienmitglieder Kommunikationsarbeit, um über getroffene Entscheidungen und deren Folgen zu informieren. Im besten Fall erzeugen sie Akzeptanz und Zustimmung.<sup>151</sup> Gremienmitglieder können jedoch in die Situation geraten, sich mit den VertreterInnen der anderen Organisationen einig zu sein, aber innerhalb der eigenen Organisation oder gegenüber der eigenen Basis auf Desinteresse oder sogar Ablehnung zu stoßen.

Die relative Unabhängigkeit des Handelns der Akteure der administrativen Ebene im berufsbildungspolitischen Feld hängt von der weitgehenden Depolitisierung der Berufsbildungspolitik ab. Berufsbildungspolitische Entscheidungsfindung wird gegenwärtig als größtenteils technisches Problem betrachtet und der administrativen Ebene überlassen. Im DQR-Prozess zeigte sich anhand der parlamentarischen Anhörungen, Anfragen und Entschlüssen, dass es im Bundestag keine parteipolitische Polarisierung hinsichtlich der Grundsatzfragen der Berufsbildung gibt, weshalb die Legislative sich kaum mit dem Thema be-

151 Der Steuerungsansatz, „Politik durch Verbände“ (Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 9) zu machen, beruht auf der Annahme, dass die Verbandsmitglieder die getroffenen Kompromisse später anerkennen und ihr Verhalten entsprechend anpassen. Das kann insbesondere die Unternehmensverbände in Ausbildungsfragen vor Mobilisierungsprobleme stellen, wenn sich das Gemeinwohlinteresse nicht mit dem betrieblichen Einzelinteresse deckt (vgl. Hilbert/Südmersen/Weber 1990: 100 ff.).

schäftigt.<sup>152</sup> Ebenso wenig existiert eine öffentliche Diskussion über Berufsbildungspolitik, die eine parteipolitische Polarisierung oder stärkere Beschäftigung der politischen Ebenen der Exekutive, der Unternehmensverbände sowie der Gewerkschaften mit den Zielen der Berufsbildungspolitik erfordern würde. Diese Depolitisierung beziehungsweise eine Politisierung hängt insbesondere vom Verhalten der Gewerkschaften ab. Sie ermöglichen die sozialpartnerschaftlich administrative Verwaltung der Berufsbildungspolitik auf Bundesebene, indem sie Berufsbildung nicht als gesellschaftspolitisches Streitthema definieren und auf eine Mobilisierung ihrer Mitglieder verzichten (vgl. Offe 1975: 299, 308).

Sozialpartnerschaft in der Berufsbildungspolitik bedeutet also, dass routiniert zusammengearbeitet wird und die sogenannten roten Linien der anderen Organisationen respektiert werden. Innerhalb der administrativen Gremien werden deshalb Themen, die nicht konsensual gelöst werden können, ausgeklammert und nicht behandelt. Im DQR-Prozess war kein „Trend vom kooperativen zum konfliktiven Korporatismus“ (Busemeyer 2014: 209) in der berufsbildungspolitischen Zusammenarbeit der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Ministerien erkennbar, bei dem Partikularinteressen in wechselnden Allianzen gegen den erklärten Widerstand anderer Akteure durchgesetzt wurden. Vielmehr agierten die VertreterInnen der Sozialpartner geschlossen und einheitlich gegenüber den anderen Bildungsbereichen.

Die etablierten Akteure der Berufsbildungspolitik profitieren von der Tatsache, dass sie in allen wichtigen Gremien berücksichtigt werden, andere Akteure hingegen ausgeschlossen sind. Trotz inhaltlicher Gegnerschaft bezüglich bestimmter Fragen kann von einem gemeinsamen Interesse der etablierten Akteure am Erhalt dieser institutionellen Grundkonstellation ausgegangen werden, die sie gegenüber ausgeschlossenen Akteuren begünstigt. Die Gremien bilden die Räume der Interaktion, in denen sich die Ausrichtung des Feldes entscheidet. Unter den Bedingungen der konsensualen Entscheidungsfindung und der Depolitisierung führt die gegenseitige Anerkennung beziehungsweise die Anerkennung der Legitimität der Mitsprache dazu, dass die Akteure ständig um graduelle Veränderungen ringen, deren transformative Wirkungen oft erst langfristig sichtbar werden (vgl. Busemeyer 2009b: 12). Im jeweiligen Moment erscheinen die Beteiligten auf den Status quo festgelegt und beschreiben ihr Interesse als in Übereinstimmung mit der allgemein herrschenden Ausrichtung

---

152 Auch auf Länderebene beschäftigt sich die Legislative wenig mit Bildungspolitik. Bildungspolitische Fragen, die unter die Zuständigkeit der Länder fallen, werden in der KMK diskutiert. Dort sind die 16 Länderexekutiven vertreten. Obwohl die Beschlüsse der KMK rein rechtlich nur Empfehlungen darstellen, „zeichnen sie faktisch die Entscheidungen der Länderparlamente vor.“ (Leschinsky 2008: 162)



des Feldes beziehungsweise mit den derzeit dominierenden gesellschaftlichen Anliegen.

Der DQR-Prozess lässt sich auch als Kampf um die Veränderung des allgemeinen bildungspolitischen Feldes interpretieren, das die formalen Bildungsbereiche Schul-, Hochschul- und Berufsbildung sowie die non-formale Weiterbildung umfasst. Dieses Feld zeichnet sich dadurch aus, dass es wenig direkte Interaktion zwischen den VertreterInnen der Bildungsbereiche gibt. Die Veränderung der Kräfteverhältnisse beziehungsweise – im Bild des Magnetfeldes gesprochen – das Neutralisieren und Umpolen von Positionen ist so nur schwer möglich. Durch einen neuen *Diskurs der Systeme* versuchen die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs ihre Position aufzuwerten. Innerhalb des AK DQR ist dies gelungen: Obwohl die Berufsbildung einen gesellschaftlich inferioren Status besitzt, dominierten die VertreterInnen der Berufsbildung dieses Gremium. Ob dies zu einer veränderten Kräftekonstellation des Feldes führt, hängt davon ab, ob die im AK DQR getroffenen Entscheidungen als legitim anerkannt werden und der Einfluss der VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs steigt. Die Schwierigkeiten, die Gleichwertigkeitsaussagen des DQR außerhalb des AK DQR durchzusetzen, zeigten sich im allgemeinen Schulbildungsbereich anhand des Abiturstreits und dem folgenden Aufschub der Zuordnung der Schulabschlüsse sowie im Hochschulbildungsbereich anhand der geringen Bedeutung, die dem DQR bisher zugesprochen wird.

## 8.5 Entscheidungsfindung in konsensualen Gremien

Im AK DQR trafen die Mitglieder ihre Entscheidungen im Konsens. Dieser Konsens wurde nicht durch Abstimmungen herbeigeführt, bei denen die einstimmige Zustimmung zu einem Vorschlag festgestellt wurde. Es wurde vielmehr eine durch langwierige Diskussionen im Gremium hergestellte breite Zustimmung als Konsens betrachtet. Diese Form der Entscheidungsfindung verlief sehr zeit- und arbeitsaufwendig und führte zu Verzögerungen gegenüber dem zu Beginn aufgestellten Zeitplan. Die Verzögerungen wurden als Preis für ein konsensuales Ergebnis verstanden. Zugleich bot der Verweis auf den Zeitdruck der Leitung des AK DQR die Möglichkeit, Diskussionen während der Sitzungen zu beenden und in eine moderierte Kompromissuche außerhalb der gemeinsamen Sitzungen des AK DQR zu verlagern.

Die Rekonstruktion des DQR-Prozesses zeigt, dass die Arbeitskreismitglieder unterschiedlich starken Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen konnten. Die tatsächlichen Entscheidungsprozesse blieben für Externe geradezu unsichtbar, weil nur der schließlich gefundene Konsens öffentlich verkündet

wurde.<sup>153</sup> Der Einfluss der Arbeitskreismitglieder hing insbesondere von der Zugehörigkeit zur prozesssteuernden Ad-hoc-Gruppe, von der der vertretenen Organisation zukommenden Bedeutung für die Umsetzung von Beschlüssen, von den zur Verfügung stehenden Arbeitsressourcen und vom persönlichen Engagement ab.

Die Ad-hoc-Gruppe bestand im Kern aus den beiden LeiterInnen des AK DQR von BMBF und KMK, den Vertretern von DGB und ZDH – die zugleich Vorsitzende der BIBB-AG DQR waren – und einem Vertreter/einer Vertreterin der HRK. Die Mitglieder der Ad-hoc-Gruppe bestimmten die Agenda des AK DQR, weil sie entschieden, was bei den Arbeitskreistreffen diskutiert und welche Themen vertagt oder ganz ausgeschlossen wurden. Die Mitglieder der Ad-hoc-Gruppe – und die mit ihnen über die gemeinsame Mitgliedschaft in anderen Gremien verbundenen Arbeitskreismitglieder – verfügten deshalb über einen Informationsvorsprung gegenüber den übrigen Arbeitskreismitgliedern. Außerdem stimmte sich die Ad-hoc-Gruppe inhaltlich ab und bereitete so die Entscheidungen des AK DQR vor. Durch die Vermittlung der Mitglieder der Ad-hoc-Gruppe in den Räumen der Vorbereitung vertrat eine Mehrheit der Arbeitskreismitglieder in den Sitzungen des AK DQR eine zuvor abgestimmte Position. Die übrigen Akteure vertraten demgegenüber isolierte Minderheitspositionen und sahen sich dem Druck ausgesetzt, der Mehrheit nachzugeben.

Die VertreterInnen der Ministerien sowie der Unternehmensverbände und Gewerkschaften hatten größeren Einfluss als die Arbeitskreismitglieder, die von anderen Organisationen entsandt oder als Experten berufen worden waren. Insofern Entscheidungen des AK DQR durch Gesetze oder Verordnung umgesetzt werden müssen, liegt die politische Verantwortung beziehungsweise Entscheidung letztlich bei den Ministerien. Entsprechend beanspruchten die VertreterInnen der Ministerien im Arbeitskreis ein Vetorecht für sich. Die Zustimmung der Unternehmensverbände und Gewerkschaften ist zwar für die

---

153 Der schriftlich festgehaltene Konsens in den veröffentlichten Dokumenten des DQR-Prozesses zeichnet sich durch eine eigens geschaffene Sprache aus, deren Begriffsbedeutungen teilweise vom alltäglichen Sprachgebrauch abweichen. Diese eigens geschaffene Sprache führt in ihrer Funktion als Fachsprache einerseits zu größerer Exaktheit bei der Beschreibung des Gegenstands. Andererseits implizieren bestimmte Begriffe Konflikte und Kompromisse, die nur für Eingeweihte mit entsprechendem Kontextwissen erkennbar sind. Vor Außenstehenden werden auf diese Weise Konflikte verborgen. Ein ähnliches, bei politischen Prozessen im Hochschulbildungsbereich beschriebenes Phänomen liefert Hinweise darauf, dass durch diese Praxis auch die politisch Vorgesetzten von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden können. Die Wissenschaftsverwaltung benutzt eine absichtlich schwammige Sprache, um Kompromisspakete zu ermöglichen. In der Folge können die eigentlich politisch Verantwortlichen, die an der Aushandlung der Kompromisse nicht beteiligt waren, nur das Kompromisspaket als Ganzes verabschieden – oder ablehnen –, wodurch eine kritische politische Diskussion der einzelnen Konflikte unterbunden wird (vgl. Nettelbeck 2014: 273 f.).

Umsetzung des DQR formal nicht erforderlich, aber durch ihre Vertretung im BIBB-Hauptausschuss und grundsätzlich als *Repräsentanten des Beschäftigungssystems* beanspruchten die VertreterInnen der abgestimmt agierenden Sozialpartner im AK DQR ebenfalls ein Vetorecht. Während des Streits über die Zuordnung des Abiturs nutzten sowohl die KMK als auch die Sozialpartner ihr Veto und blockierten dadurch die Arbeit des AK DQR für mehrere Monate. Ein vergleichbares formales oder faktisches Vetorecht besaßen die VertreterInnen der übrigen Organisationen im AK DQR nicht.

Bei einem etwa dreimonatigen Sitzungsrhythmus fand die meiste Arbeit außerhalb der Sitzungen statt. Während der technischen Phase erstellten die Arbeitskreismitglieder eigene Vorschläge, arbeiteten sich in die Vorschläge anderer Mitglieder ein und recherchierten, um für ihre Positionen sachliche Argumente zu finden. Die Möglichkeit auf solche Weise konstruktiv auf die Entwicklung des DQR Einfluss zu nehmen, hing von den eingesetzten Arbeitsressourcen ab. Neben der eigenen Arbeitszeit konnten Arbeitskreismitglieder ihren Einfluss erhöhen, indem sie auf zusätzliche externe Ressourcen zugriffen. So arbeiteten den LeiterInnen des AK DQR weitere MinisterialbeamtInnen zu. Außerdem wurden mit dem DQR-Büro zusätzliche Kräfte für die inhaltliche Vor- und Nachbereitung der Arbeitskreissitzungen beschäftigt, die ebenfalls der Leitung des AK DQR zuarbeiteten. Die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften konnten insbesondere auf Arbeitsressourcen des BIBB zurückgreifen. MitarbeiterInnen des BIBB erstellten während des DQR-Prozesses mehrere Expertisen zur sachlichen Unterstützung der Positionen des Berufsbildungsblocks. Demgegenüber konnten die übrigen Arbeitskreismitglieder nur einen Teil der eigenen Arbeitszeit für den DQR-Prozess einsetzen und kaum auf externe Arbeitsressourcen zugreifen.<sup>154</sup>

Außer von solchen strukturellen Faktoren hing der Einfluss der Arbeitskreismitglieder schließlich von deren persönlichem Engagement ab, das heißt davon, wie sehr ein Arbeitskreismitglied die ihm zur Verfügung stehenden Möglichkeiten der Einflussnahme auch tatsächlich nutzte. Durch Passivität – im Extremfall durch Nichtteilnahme an den Sitzungen – gibt ein Gremienmitglied Einfluss auf die Entscheidungsfindung auf. Im DQR-Prozess zeigten die Arbeitskreismitglieder mit großem Einfluss auch großes Engagement. Bei den Mitgliedern mit

---

<sup>154</sup> Eine andere Möglichkeit, auf externe Ressourcen zuzugreifen, ist, wissenschaftliche Expertisen bei Universitäten in Auftrag zu geben. Trotz ihrer grundsätzlichen Unabhängigkeit stehen universitäre WissenschaftlerInnen häufig den Organisationen nahe, die Forschungsaufträge vergeben. Die politischen Implikationen der Forschungsergebnisse sind so bei der Auftragsvergabe bereits absehbar. Falls die Ergebnisse einer Expertise trotzdem den Intentionen der Auftraggeber widersprechen, können Organisationen darauf verzichten, die Expertise in den Prozess einzuspeisen.

weniger Einfluss erschien das Engagement unterschiedlich groß. Allerdings konnte großes Engagement von strukturell eher einflusslosen Mitgliedern deren Einfluss auf die Entscheidungsfindung nicht erkennbar erhöhen.

Konkret konnten die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs die Entscheidungsfindung im DQR-Prozess hervorragend beeinflussen, weil sie die sich gegenseitig verstärkenden einflusssteigernden Faktoren kombinierten. Sie konnten durch die Beteiligung an der prozesssteuernden Ad-hoc-Gruppe die Agenda des AK DQR mitbestimmen und waren jederzeit über alle Entwicklungen informiert. Die Zustimmung der Sozialpartner wurde von den übrigen Beteiligten als Bedingung für die Umsetzung des DQR akzeptiert. Die VertreterInnen der Unternehmensverbände und Gewerkschaften stimmten sich außerhalb des AK DQR ab und agierten dann innerhalb des AK DQR geschlossen. Ihrer abgestimmten Position wurde ein Vetorecht eingeräumt. Die VertreterInnen der Sozialpartner konnten auf umfangreiche eigene inhaltliche Vorarbeiten sowie externe Ressourcen, insbesondere von MitarbeiterInnen des BIBB, zurückgreifen. Die Vertreter von DGB und ZDH zeigten im DQR-Prozess als Koordinatoren des Berufsbildungsblocks besonderes Engagement. Sie arbeiteten von Beginn an im AK DQR mit und sorgten für eine langfristige strategische Interessenvertretung des Berufsbildungsbereichs.

Die Arbeitskreismitglieder vereinbarten, Diskussionsstände vertraulich zu behandeln und nicht zu veröffentlichen. So wurde die Diskussion auf die im AK DQR vertretenen Akteure beschränkt und von einer breiten (Fach-)Öffentlichkeit abgeschirmt. Dadurch sollte die Entscheidungsfindung erleichtert werden, weil davon ausgegangen wurde, dass die Kompromissbereitschaft durch eine öffentliche Debatte sinkt. Zugleich konnten nicht im AK DQR vertretene Akteure nicht von außen in die Diskussionen intervenieren. Eine öffentliche Auseinandersetzung wurde wegen des dadurch erhöhten Risikos vermieden, keinen Konsens zu finden. Allerdings brachte dieser Arbeitsmodus ein anderes Risiko mit sich, denn die öffentliche Reaktion auf den DQR war nicht absehbar. Die Frage, welche *Akzeptanz* die im DQR festgeschriebene Gleichwertigkeit öffentlich finden würde, war für die Interviewten ein Unsicherheitsfaktor, von dem der Sinn ihrer mehrjährigen Arbeit abhing. Dies scheint ein allgemeines Problem der Berufsbildungspolitik zu sein: Indem die Akteure durch die Abschottung von der Öffentlichkeit den Diskussionsprozess kontrollieren, riskieren sie, dass er wirkungslos bleibt. Wenn sie dagegen einen möglicherweise wirkungsvollen öffentlichen Diskussionsprozess anschieben, riskieren sie, dass dieser ihrer Kontrolle entgleitet und durch eine unnachgiebige Haltung der Akteure scheitert oder zu unabsehbaren Auswirkungen führt.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit im AK DQR ging mit einer kollegialen Arbeitsatmosphäre einher. Die Arbeitskreismitglieder schätzten sich gegenseitig als Diskussionspartner. Es gab ein geteiltes Interesse, den DQR-Prozess zusammen zu einem erfolgreichen Ende zu führen. Nur während der Auseinandersetzungen über die Zuordnung wurde von den anderen Arbeitskreismitgliedern ein aggressiveres Auftreten des Berufsbildungsblocks wahrgenommen, das auf deren Organisationszugehörigkeit und die dort üblichen Umgangsformen zurückgeführt wurde. Aggressives Auftreten zur Machtdemonstration in Gremien wurde von den Interviewten als typische Interaktionsform in berufsbildungspolitischen Auseinandersetzungen beschrieben. Im berufsbildungspolitischen Feld werden solche aggressiven Interaktionsformen gezielt eingesetzt, um sich der Konsenssuche zu entziehen, beispielsweise wenn eine politische Einigung auf Anweisung der Vorgesetzten verhindert werden soll. Wenn alle Beteiligten im Vorfeld bereits wissen, dass ein Konsens zu einem bestimmten Thema nicht erreicht werden kann, verläuft eine solche Auseinandersetzung ritualisiert und bringt den jeweiligen Prozess zum Stillstand. Je nach Bedeutung der Fragestellung kann ein Thema dann ausgeschlossen werden oder es wird eskaliert und so an eine höhere politische Ebene überwiesen.

## 8.6 Perspektiven politischer Steuerung

Die politische Entscheidungsfindung im DQR-Prozess vollzog sich in einem langwierigen Abstimmungsprozess der durch Organisationen benannten VertreterInnen in verschiedenen Gremien. Diese Art, Politik zu machen, ist typisch für die Berufsbildungspolitik. Entsprechend lassen sich aus der Rekonstruktion und Auswertung des DQR-Prozesses Erkenntnisse gewinnen, wie sich Akteure in ähnlichen berufsbildungspolitischen Prozessen in der Zukunft wahrscheinlich verhalten werden.

Aufgrund der Tradition, auf den verschiedenen Abstimmungsebenen im Konsens zu entscheiden, sind in absehbarer Zeit keine Reformen durchsetzbar, die die Strukturen der legalen Zuständigkeit von Organisationen und Institutionen bei der Steuerung des Bildungssystems grundlegend ändern. Die Fragmentierung des Berufsbildungssystems, dessen Trennung vom allgemeinbildenden Schulsystem, Hochschulsystem und freien Weiterbildungssystem sowie die damit zusammenhängende Vielfalt von föderalen und korporatistischen Entscheidungsinstanzen bleiben bestehen und bilden den Handlungskontext der politischen Akteure. Zugleich bleiben damit Koordinationsprobleme bestehen, wenn politische Entscheidungen mit bildungsbereichsübergreifender Bedeutung gefällt werden sollen.

Die Vereinheitlichung der politischen Steuerung des gesamten Bildungssystems kann unter dieser Voraussetzung einer geteilten Zuständigkeit nur durch freiwillige Kooperationsformen erreicht werden. Ein Versuch, ein ähnlich wie der AK DQR zusammengesetztes paritätisches Gremium zu gründen und – in Analogie zum BIBB-Hauptausschuss – mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen für das gesamte Bildungssystem auszustatten, liefe auf eine unwahrscheinliche Selbstbeschränkung der Länderkompetenzen hinaus. Die in erster Linie bildungspolitisch zuständigen Länder müssten sich freiwillig verpflichten, die Entscheidungen eines solchen paritätischen Gremiums umzusetzen und faktisch zu dessen Vollzugsorgan zu werden.

Während die Gründung eines übergeordneten Steuerungsgremiums mit weitreichenden Entscheidungsbefugnissen eine Reihe von Interessenkonflikten hinsichtlich der Zusammensetzung und des Auftrags provozieren würde, sind solche Konflikte bei der Gründung thematisch auf Zeit eingerichteter Gremien weniger wahrscheinlich. Wenn die berufsbildungspolitische Praxis, politische Probleme in „eher ad hoc konstruierten, netzwerkartigen Innovationskreisen und Ausbildungspakten“ (Busemeyer 2012: 40) zu diskutieren, auf die allgemeine Bildungspolitik ausgeweitet wird, kann es zu einer schleichenden Kompetenzübertragung durch die Beteiligung zuvor nicht zuständiger Akteure mittels weicher Steuerungsformen kommen. Solche weiche Steuerungsformen sollen Legitimität für Entscheidungen durch die Mitwirkung vieler betroffener Organisationen erzeugen, statt allein auf die Legalität der rechtlich verantwortlichen Organisationen zu verweisen.

Trotz des teilweisen Verzichts auf Entscheidungsfreiheit bietet ein solches Vorgehen den legal verantwortlichen Akteuren einige Vorteile, wenn es ihnen gelingt, den Prozess zu steuern: Als prozesssteuernde Akteure können sie bei der Konstitution solcher Gremien durch die Berufung oder Nichtberufung der Mitglieder die Zusammensetzung bestimmen und damit die spätere Arbeit beziehungsweise deren Ergebnisse beeinflussen.<sup>155</sup> Außerdem kann die Wahrscheinlichkeit des gesellschaftlichen Widerstands gegen Entscheidungen verringert werden, wenn es den prozesssteuernden Akteuren gelingt, über solche Gremien die Zustimmung der relevanten Organisationen sicherzustellen. Selbst der Nachteil, die eigene exklusive Zuständigkeit in Teilen aufzugeben, kann zum Vorteil werden, wenn damit eine Entlastung von der alleinigen Verantwortung für die Kompromissuche erreicht wird (vgl. Kutscha 1997: 671 f.).

---

155 Busemeyer kritisiert, dass durch die Praxis der Neugründung von Gremien in der Berufsbildungspolitik die Position der Gewerkschaften gezielt geschwächt wurde, indem diese dort durch die Beteiligung weiterer Akteure in eine Minderheitenposition gebracht wurden (vgl. Busemeyer 2012: 39f.).

Zur Mitarbeit aufgeforderte Akteure ohne legale Entscheidungsbefugnisse erhalten durch weiche Steuerungsformen Mitwirkungsmöglichkeiten und werden eben durch die Mitwirkung als relevante Akteure anerkannt. Allerdings legitimieren sie durch ihre freiwillige Mitarbeit die erst später zu treffenden Entscheidungen. Insofern die erwarteten Ergebnisse potentiell gegen die eigenen Interessen verstoßen, wägen die Akteure ab, ob sie die Mitwirkung verweigern. Dadurch verzichten sie zwar auf Einfluss, können aber versuchen, die Entscheidungen zu verhindern oder zumindest zu delegitimieren. Zwar können sich die Akteure im Prinzip auch aus laufenden Prozessen zurückziehen, allerdings kann diese Option mit öffentlichem Ansehensverlust einhergehen und bedeutet deshalb ein Risiko. In dem Fall, dass Ergebnisse gegen die eigenen Interessen verstoßen und trotzdem kein Rückzug mehr möglich scheint, ist die Mitwirkung zur politischen Falle geworden. Dieses Risiko besteht grundsätzlich für alle Akteure, da der Verlauf der politischen Interaktion im Vorhinein nie ganz planbar ist. Das Risiko, in eine politische Falle zu geraten, ist umso geringer, je weitgehender der Einfluss der Akteure auf die Prozesssteuerung ist.

Neben der Frage, wer wie an der politischen Steuerung beteiligt wird, hängen die Perspektiven der politischen Steuerung von der Frage ab, was überhaupt bearbeitet werden soll. Das Agenda Setting spielt sowohl für weiche als auch für harte Steuerungsformen eine wichtige Rolle. Ein Thema ist dann auf die Agenda gelangt, wenn es als zu bearbeitendes Problem interpretiert wird und an ein entsprechendes Gremium überwiesen wird. Im berufsbildungspolitischen Feld versuchen insbesondere die Unternehmensverbände und Gewerkschaften, Themen auf die Agenda zu setzen. Sie benennen innerhalb der (Fach-)Öffentlichkeit durch Expertisen, in Zeitschriftenartikeln und selbstverständlich in den gemeinsamen Gremien Ineffizienzen des Berufsbildungssystems und schlagen technische Verbesserungen vor. Da solche (fach-)öffentlichen Interventionen kontinuierlich und aufeinander bezogen erfolgen, entstehen Debatten, in denen um alternative Perspektiven der Weiterentwicklungen des Berufsbildungssystems gerungen wird. In diese Debatten mischen sich auch WissenschaftlerInnen und VertreterInnen anderer Verbände – beispielsweise aus der Weiterbildung – ein.

Die Sozialpartner und das BMBF haben besondere Möglichkeiten, die berufsbildungspolitische Agenda zu bestimmen. Einerseits können neue Gremien wie der AK DQR gegründet werden, um ein Thema auf die Agenda zu bringen. Diese Möglichkeit nutzt insbesondere das BMBF. Andererseits entscheiden die Sozialpartner und das BMBF in dauerhaft etablierten paritätischen Gremien wie dem BIBB-Hauptausschuss, welche Themen bearbeitet werden sollen beziehungsweise verhindern dort durch die Ankündigung eines Vetos, dass Themen

auf die Agenda gehoben werden. Diese Nichtbefassung stellt eine politische Option dar, die leicht übersehen wird (vgl. Busemeyer 2009b: 15).

Bei der Berufsbildungspolitik handelt es sich bildlich gesprochen um vermintes Gelände, in dem unvorsichtige Schritte zu gefährlichen Explosionen führen können. Das Konsensprinzip bringt es mit sich, dass auf ein bestimmtes Thema bezogene Begriffe und Konzepte gewissermaßen zu Minen werden, wenn sie einmal von einem Veto-Akteur prinzipiell abgelehnt wurden. In künftigen Debatten dürfen diese Begriffe und Konzepte nicht berührt werden, sonst explodiert die Situation und ein Teil der Akteure blockiert weitere Verhandlungen über dieses Thema. So wurde beispielsweise im DQR-Prozess bewusst der Bezug zur Modularisierungsdiskussion vermieden, um keinen Streit zwischen Unternehmensverbänden und Gewerkschaften auszulösen. Die Existenz zahlreicher Minen erfordert beim Agenda Setting die Fähigkeit, Vorschläge mit neuen Begriffen und Konzepten zur Bearbeitung von seit langem bekannten und verminten Themen zu entwickeln, um eine Explosion zu verhindern.

Sogenannte externe Impulse, die einen gemeinsamen Handlungsdruck erzeugen, können Widerstände beim Agenda Setting überwinden. Beim DQR-Prozess konnten Widerstände gegen die Entwicklung eines bildungsbereichsübergreifenden Qualifikationsrahmens durch den Verweis auf die europäische Ebene überwunden werden. Auch öffentliche Diskussionen können einen solchen externen Impuls erzeugen, wenn sie dazu führen, dass Akteure aus Sorge vor einer öffentlichen Blamage nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch machen. Gegenwärtig ist eine solche Situation allerdings wegen der weitgehenden Depolitisierung der Berufsbildung unwahrscheinlich.

Wird ein Thema als zu bearbeitendes Problem definiert, ist es im berufsbildungspolitischen Feld aufgrund der Zugehörigkeit der handelnden Personen zur höheren administrativen Ebene wahrscheinlich, dass in einem entsprechenden Gremium zunächst technisch vorgegangen wird. Während des technischen Vorgehens stellen die Beteiligten sachliche Bearbeitungsfragen ins Zentrum und depolitisieren das Thema, indem sie die politischen Konsequenzen ausblenden. Die Durchsetzungsfähigkeit hängt bei einem solchen Vorgehen von den fachlich-wissenschaftlichen Ressourcen und dem Einfluss auf die Prozesssteuerung ab. Sofern das Ergebnis für alle Seiten relativ zufriedenstellend ausfällt, werden die hinter dem technischen Vorgehen liegenden politischen Kompromisse sprachlich verborgen und die Entscheidungen werden von den jeweils zuständigen Institutionen umgesetzt. Wenn die Interpretation des Ergebnisses dagegen umstritten ist, beginnt eine politische Diskussion in der (Fach-)Öffentlichkeit. In einer solchen Diskussion versuchen die Beteiligten, das Ergebnis im Sinne ihrer partiellen Interessen zu interpretieren. Wenn sich dabei



keine Seite durchsetzen kann, kann ein eskalierender öffentlicher Streit dazu führen, dass auf die Umsetzung der Ergebnisse verzichtet und auf dem berufsbildungspolitischen Gelände eine weitere Mine gelegt wird.

Weiche Steuerungsformen bieten neue Möglichkeiten, um den Berufsbildungsbereich gegenüber dem Schul- und Hochschulbereich aufzuwerten. Insbesondere der Einfluss der Unternehmensverbände und Gewerkschaften auf das Gesamtbildungssystem könnte künftig durch bildungsbereichsübergreifende Gremien ausgeweitet werden. Hinsichtlich des Verhältnisses des Berufsbildungsbereichs gegenüber den übrigen Bildungsbereichen herrscht eine grundsätzlicher Interessenkongruenz der Akteure, die mittels einer gut funktionierenden korporatistischen Praxis der Sozialpartner in entsprechenden Gremien wirkmächtig vertreten werden kann.

Der Berufsbildungsblock vertrat im AK DQR jedoch nur die Interessen des Teils des Berufsbildungsbereichs, an dessen korporatistischer Steuerung die Sozialpartner auf Grundlage des BBiG und der HwO beteiligt werden. Gesellschaftspolitisch vertreten die Sozialpartner mit der Fokussierung auf die Aufwertung der prestigeträchtigen Ausbildungsberufe gegenüber Abitur und Studium die Interessen der tariflich abgesicherten und bessergestellten ArbeitnehmerInnen sowie der Unternehmen, die anspruchsvolle Facharbeit nutzen. Mit Gleichwertigkeit der Berufsbildung meinten die VertreterInnen der Sozialpartner im DQR-Prozess die Aufwertung des dualen Ausbildungssystems und der darauf aufbauenden Aufstiegsfortbildungen. Berufsvorbereitende Maßnahmen und das Schulberufssystem, die ebenfalls zur Berufsbildung zählen, wurden als zweitrangig behandelt und die Zuordnung erfolgte in Anlehnung an die duale Ausbildung. Ebenfalls gering war das Interesse an non-formaler Weiterbildung. Die Forderung nach Gleichwertigkeit unterschiedlicher Bildungswege unabhängig vom Lernort wurde selektiv vertreten. Gleichwertigkeit zielte vor allem auf die Durchlässigkeit zur Hochschule für dual Aus- und Fortgebildete.<sup>156</sup> Die Durchlässigkeit vom Weiterbildungsbereich in den formalen Berufsbildungsbereich wurde nicht vergleichbar aktiv eingefordert.

In der Steuerung der Berufsbildung wird der Status quo durch den *Diskurs der Systeme* nicht in Frage gestellt. Vielmehr wird die Fragmentierung des Berufsbildungsbereichs verstetigt, wenn die Gleichwertigkeit der Berufsbildung unter dem Primat des Erhalts des dualen Ausbildungssystems verfolgt wird (vgl.

<sup>156</sup> Dass alle VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs im DQR-Prozess die Forderung nach Gleichwertigkeit der beruflichen Bildung mit der gymnasialen und hochschulischen Bildung teilten, zeigt, dass die Unternehmensverbände ihre Position in dieser Frage seit den 1980er Jahren grundlegend geändert und sich schrittweise den Gewerkschaften angenähert haben. Damals vertraten die Unternehmensverbände eine strikte Trennung der allgemeinbildenden und beruflichen Bildung (vgl. Busemeyer 2009b: 116).

Busemeyer 2012: 27). Der weitgehend exklusive Einfluss der VertreterInnen der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Ministerien in der Berufsbildungspolitik ist nicht in Gefahr, wenn sie weiterhin die etablierten Gremienstrukturen nutzen. Auf diese Weise können politische Themen nur von den etablierten Akteuren auf die politische Agenda gesetzt werden. Auch die Nutzung von weichen Steuerungsformen in der Berufsbildungspolitik bietet anderen Akteuren kaum Möglichkeiten, bisher unberücksichtigte Interessen stärker zu vertreten. Die Ressourcenausstattung der etablierten Akteure und deren Abstimmung in den Räumen der Vorbereitung prädestiniert sie geradezu, politische Prozesse auf Grundlage weicher Steuerungsformen zu dominieren.

## 9     **Ausblick auf eine ausstehende Debatte über die Ziele der Berufsbildung**

Der Berufsbildungsbereich ist institutionell und hinsichtlich der politischen Steuerung vom allgemeinbildenden Schul- und Hochschulbildungsbereich getrennt. Durchlässigkeit zwischen den Bildungsbereichen ist kaum gegeben. Auch innerhalb des Berufsbildungsbereichs gibt es im Bereich der Erstausbildung eine ausgeprägte Fragmentierung zwischen dem dualen Ausbildungssystem, dem Schulberufssystem und dem sogenannten Übergangssystem. Diese Fragmentierungen des (Berufs-)Bildungsbereichs bestehen seit den 1960er Jahren relativ stabil und gehen mit getrennten politischen Zuständigkeiten einher. Ebenfalls seit den 1960er Jahren werden diese Fragmentierungen als soziale Ungleichheit verursachende beziehungsweise reproduzierende strukturelle Probleme kritisiert, die dem verfassungsstaatlichen Auftrag widersprechen, gleiche Lebensbedingungen herzustellen (vgl. Büchter 2013: 16 f.).

Der so entstandene kontinuierliche Reformdiskurs über die strukturellen Probleme und ihre sozialpolitischen Auswirkungen hat bislang nicht zu Strukturformen geführt, durch die beispielsweise die politischen Zuständigkeiten neu geregelt worden wären. Auch durch den DQR-Prozess wurden die seit langem bestehenden strukturellen Probleme des deutschen Bildungssystems nicht gelöst (vgl. Busemeyer 2012: 27). Einige Interviewte sahen im AK DQR allerdings die Erprobung einer neuen, weichen Steuerungsform des gesamten Bildungssystems durch ein paritätisches Gremium, das die Fragmentierungen in der bildungspolitischen Steuerung überwinden könnte. Einer solchen Einschätzung des DQR-Prozesses liegt eine technische Problemwahrnehmung zugrunde. Es wird unausgesprochen unterstellt, dass lediglich ein paritätisches Gremium – eine Art Hauptausschuss aller Bildungsbereiche – fehle, in dem durch die Beteiligung aller legal verantwortlichen Akteure alle gesellschaftlichen Interessen berücksichtigt würden. Die Rekonstruktion des DQR-Prozesses hat dagegen gezeigt, dass die Durchsetzungsfähigkeit der Akteure in konsensualen Gremien maßgeblich von deren Ressourcenausstattung abhängt; zudem sehen sich die Akteure als InteressenvertreterInnen eines (Teil-)Bildungsbereichs und haben nicht das gesamte Bildungssystem im Blick. Wenn also „Vereinheitlichung angestrebt werden soll, ist auch zu fragen, in wessen Interesse, mit welcher Leitidee, woran anknüpfend und mit welcher Reichweite.“ (Büchter 2013: 17)

Weiche Steuerungsformen – wie die Offene Methode der Koordinierung auf europäischer Ebene – versprechen, dass durch die Beteiligung vieler Akteure mehr gesellschaftliche Interessen Berücksichtigung finden als bei der Steuerung durch Behörden. Solche Formen zivilgesellschaftlicher Mitwirkung sollen

die Legitimität von politischen Entscheidungen dort sicherstellen, wo auf eine (abgeleitete) parlamentarische Repräsentation verzichtet wird. Allerdings führt die Einbindung vieler Akteure nicht automatisch zu mehr demokratischer Legitimität. Wenn die Kriterien der Einbindung intransparent bleiben und eine gesellschaftliche Debatte fehlt, kann dies im Gegenteil zur Verschleierung der politischen Verantwortung beitragen (vgl. Crouch 2008: 33; Martens/Wolf 2006: 172).

Im DQR-Prozess wurde versucht, durch die Einbindung der relevanten Organisationen Akzeptanz herzustellen. Die Legitimität der Ergebnisse wie Durchlässigkeit, Outcome-Orientierung und Gleichwertigkeit begründeten die Interviewten allerdings mit den Aussagen politisch Verantwortlicher sowie mit dem europäischen Auftrag durch die EQR-Empfehlung. Solche Verweise auf die Aussagen Dritter zeigen das Dilemma, das für Angehörige der höheren administrativen Ebene entsteht, wenn sie in einem politisch-normativen Vakuum handeln. Weil keine politische Debatte über gesellschaftliche Ziele der Berufsbildung stattfindet, fehlt ihnen eine politische Leitlinie. Der britische Politikwissenschaftler Colin Crouch hat mit der Postdemokratie-These auf die zunehmende Aushöhlung des demokratischen Gehalts der parlamentarischen Institutionen aufmerksam gemacht und darauf hingewiesen, dass kein Problem aus sich selbst heraus politisch oder unpolitisch ist:

„Es ist eine der Demokratie inhärente Problematik, dass jegliches gesellschaftliches oder wirtschaftliches Problem als ein Problem der Politik definiert sein muss, damit sich die Politik damit auseinandersetzen kann.“  
(Crouch in: FES 2011: 4)

Ein Problem wird als ein „Problem der Politik“ definiert, indem es in einen größeren gesellschaftlichen Zusammenhang gestellt und mit normativen Zielen verknüpft wird. In einem pluralistischen politischen System ist es vor allem die Aufgabe der Parteien, konkurrierende sinnvolle Alternativen zu entwickeln. Das gilt selbstverständlich auch für die Berufsbildung. Auf Bundesebene gibt es jedoch gegenwärtig kaum eine parteipolitische Polarisierung in Fragen der Berufsbildungspolitik. Das unterscheidet die Gegenwart von den Reformdiskussionen der 1960er und 1970er Jahre. Während des Streits über die Zuordnung des Abiturs zum DQR positionierten sich alle Bundestagsfraktionen ähnlich: Sie unterstützten die Position des Berufsbildungsblocks und sprachen sich übereinstimmend für eine Aufwertung des Berufsbildungssystems in seiner jetzigen Form aus. Die Parteien beziehungsweise der Bundestag wirken also nicht aktiv in der Berufsbildungspolitik, sondern sie legitimieren die Kompromisse, die zwischen der Exekutive, den Sozialpartnern und den Ländern geschlossen werden.

Eine politische Debatte über die soziale Ungleichheit als Folge der strukturellen Probleme des Bildungssystems ist jedoch überfällig. Wenn ein neues Verhältnis der Bildungsbereiche ausgehandelt werden soll und entsprechende Entscheidungen legitim zustande kommen sollen, dann ist – normativ betrachtet – eine technische Diskussion unter Fachleuten nicht ausreichend. Wie die Philosophin Hannah Arendt ausführt, erzeugen nur öffentlich geführte, politische Diskussionen eine positiv verstandene Macht und damit legitime politische Entscheidungen. Die technische Bearbeitung von Problemen – Arendt bezeichnet das als Modus des Herstellens – kann keine vergleichbare demokratische Legitimität schaffen, sondern sich nur auf die Legalität oder als letztes Mittel auf Gewalt stützen (vgl. Arendt 2002 [1958]: 252 ff.). Zum Abschluss dieser Forschungsarbeit werden die entscheidenden Fragen für eine solche zu führende Debatte nachgezeichnet, wie sie anhand des DQR-Prozesses sichtbar wurden:

Die zugrundeliegenden Annahmen von administrativen Steuerungsinstrumenten sollten diskutiert werden. Auf nationaler und europäischer Ebene werden Indikatoren festgelegt, um die Funktionsfähigkeit der Bildungssysteme zu beurteilen. Auf diese Weise können strukturelle Anpassungen ausgelöst werden, wenn Bildungssysteme auf die Erfüllung der Indikatoren ausgerichtet werden. Die Beurteilung der Funktionsfähigkeit eines Bildungssystems hängt aber von den beabsichtigten Wirkungen ab. Und damit hängt es vom gesellschaftspolitischen Standpunkt ab, welche strukturellen Probleme des (Berufs-)Bildungssystems identifiziert werden. Je nachdem, ob beispielsweise im Fall des deutschen Berufsbildungssystems die Ineffizienzen bei der Sicherstellung des Zugangs zu Bildung oder bei der optimalen Versorgung der Unternehmen mit Arbeitskräften betrachtet werden, geraten unterschiedliche strukturelle Probleme in den Blick, die sich durch unterschiedliche Indikatoren messen lassen.

Indem die Verfügung über das Angebot der Ausbildungsplätze den Unternehmen überlassen bleibt und die Vermittlung von Angebot und Nachfrage als Ausbildungsmarkt funktioniert, steht die optimale Versorgung der Unternehmen mit Arbeitskräften in der deutschen Berufsbildungspolitik traditionell im Vordergrund. Allerdings besteht seitens vieler ExpertInnen und einer breiten Öffentlichkeit die Befürchtung, dass der demographische Wandel und ein verändertes Bildungsverhalten diese optimale Versorgung gefährden – das ist der Kern der Diskussion über den Fachkräftemangel. Dass die Unternehmen insgesamt aufgrund von kurzfristigen einzelbetrieblichen Kosten-Nutzen-Erwägungen zu wenig ausbilden, wird dagegen kaum thematisiert. Stattdessen wird befürchtet, dass in den kommenden Jahren viele Unternehmen ihre Ausbildungsplätze nicht besetzen können und deshalb die in die Rente ausscheidenden Fachkräfte nicht adäquat ersetzt werden können, weil die Zahl der SchulabgängerInnen sinkt und die Studierneigung steigt. Um diese befürchtete

Entwicklung zu verhindern, sollen mehr AbgängerInnen mit Hochschulreife für eine duale Ausbildung gewonnen werden. In Konkurrenz zum (Fach-)Hochschulstudium werden jedoch voraussichtlich nur die prestigeträchtigsten Ausbildungsberufe der oberen Segmente in relevantem Ausmaß AbiturientInnen für ihre Ausbildungen gewinnen können.

Die großen Unterschiede beim Übergang in Erwerbsarbeit je nach Segment der Ausbildungsberufe hinsichtlich der Beschäftigungssicherheit, der ausbildungsadäquaten Beschäftigung und der Bezahlung wurden im DQR-Prozess ausgeblendet. In der Zuordnungsdebatte strebten die VertreterInnen aller Bildungsbereiche eine möglichst hohe Zuordnung der Qualifikationen des eigenen Bildungsbereichs an. Die VertreterInnen des Berufsbildungsbereichs lehnten eine differenzierte Zuordnung der verschiedenen Ausbildungsberufe zu unterschiedlichen Niveaus grundsätzlich ab. Diese Position wurde mit der Aussage begründet, eine Ausbildung sei nun mal eine Ausbildung. Genauso wenig wie Bachelor- und Masterabschlüsse nach Anforderung des Studiengangs differenziert verschiedenen Niveaus zugeordnet werden, sollte eine differenzierte Zuordnung der Ausbildungen entsprechend des Outcomes erfolgen.

Wenn mit der Aufwertung des Berufsbildungsbereichs das duale Ausbildungssystem vor einem Mangel an qualifizierten Auszubildenden bewahrt werden soll, muss die starke Differenzierung zwischen den verschiedenen Segmenten der Ausbildungsberufe thematisiert werden. Die Unterschiede zwischen den sogenannten Abiturberufen, den gewerblichen Ausbildungen in der Industrie, Handwerksausbildungen und Ausbildungen in einfachen Dienstleistungsberufen sind so groß, dass für die verschiedenen Segmente unterschiedliche Strategien notwendig sind, um Auszubildende zu gewinnen. Allerdings wurde diese Diskussion im DQR-Prozess vermieden, weil über die Prestigeunterschiede nicht offen gesprochen werden sollte, um Auseinandersetzungen zwischen den Akteuren des Berufsbildungsblocks zu vermeiden. Stattdessen präsentierten die Interviewten das duale Ausbildungssystem in seiner jetzigen Form als gut funktionierendes Erfolgsmodell; umso mehr als im Verlauf der Weltwirtschaftskrise seit 2008 die Wertschätzung für das deutsche Ausbildungssystem in Europa und weltweit stieg, da die relativ niedrige Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland maßgeblich mit diesem erklärt wird. Gegenüber den VertreterInnen der anderen Bildungsbereiche vertrat der Berufsbildungsblock die Position, dass das duale Ausbildungssystem in seiner jetzigen Form gut funktioniere und dass dies nicht genügend wertgeschätzt und anerkannt werde.

Wenn stattdessen die Ineffizienzen beim Zugang zu Bildung als primäres Problem betrachtet werden, fällt auf, dass der berufsbildungspolitische Krisendiskurs über das Fehlen von ausreichenden Ausbildungsplätzen für alle ausbil-

dungsinteressierten Jugendlichen im DQR-Prozess kaum eine Rolle spielte. Unbeachtet blieb der Mangel an ausreichenden Ausbildungsplätzen für ausbildungsinteressierte Jugendliche mit niedrig bewerteten Schulabschlüssen; insbesondere HauptschulabgängerInnen haben häufig große Probleme, einen Ausbildungsplatz zu finden. Damit blieben die Interessen von etwa 15 % der Jugendlichen unberücksichtigt, die sowohl in der Schule große Probleme haben als auch beim Übergang in den Arbeitsmarkt ohne Ausbildungsplatz in eine prekäre Situation geraten. In einer öffentlichen Debatte könnten diese bislang marginalisierten Interessen Berücksichtigung finden. So wäre beispielsweise ein „Ausbildungsrecht für alle“ (Herkner 2013: 1) als Anspruch auf ein Mindestniveau im Kontext des DQR diskutierbar. Während des DQR-Prozesses erfolgte die Zuordnung des Berufsvorbereitungssystems auf die DQR-Niveaus 1 und 2, ohne dass über leichtere Zugänge zu einer berufsqualifizierenden Ausbildung gesprochen wurde. Die meisten VertreterInnen des Berufsbildungsberichts lehnten die Zuordnung von Berufsvorbereitungsmaßnahmen zum DQR als der DQR-Logik widersprechend ab.

Unabhängig davon, welche (Teil-)Probleme des Berufsbildungssystems thematisiert werden, ist die Offenheit historisch-sozialer Prozesse mitzudenken, um Katastrophismus zu vermeiden. Am Ende des 19. Jahrhunderts gingen viele Beobachter davon aus, dass das Handwerk und mit ihm die Lehre als Ausbildungsform dem Untergang geweiht seien und unweigerlich verschwinden würden. Aufgrund politischer Entscheidungen wurde jedoch ein Sonderweg eingeschlagen, der Jahrzehnte darauf zur heute typischen dualen Ausbildungsform in der deutschen Berufsbildung führte. Hier ist weder von der Ironie der Geschichte noch von einem Masterplan der Beteiligten auszugehen, sondern es wird deutlich, dass historisch-soziale Prozesse durch ihre Offenheit gekennzeichnet sind. Auch in der heutigen Debatte über die Zukunft des Berufskonzepts ist zu bedenken, „dass Berufe ‚gemacht‘ werden, dass sie soziale Konstrukte sind, die aufgrund funktionaler Notwendigkeiten aus neuen Tätigkeitsmustern entstehen“ (Meyer 2006: 13). Argumenten in der gegenwärtigen Debatte, wie dem, dass die duale Ausbildungsform in ihrer jetzigen, aus der Industriegesellschaft stammenden Form dem Untergang geweiht sei, weil die Wissensgesellschaft unausweichlich eine vollständig akademisch ausgebildete Erwerbsbevölkerung benötige, darf ebenso wenig Zwangsläufigkeit unterstellt werden wie der im 19. Jahrhundert prognostizierten Entwicklung. Was im Umkehrschluss nicht heißt, dass es ausgeschlossen ist, dass die duale Ausbildung in ihrer jetzigen Form verschwinden wird. Es zeigt lediglich, dass historisch-soziale Prozesse von Entscheidungen – und hier insbesondere von politischen Entscheidungen – abhängen. Deshalb geht es darum, einen politischen Diskurs

darüber zu führen, welche Bildung wir brauchen und welche Bildung wir wollen.

Der DQR-Prozess beschäftigt sich genau damit: Es geht um die Frage politischer Steuerung, um die Frage des Verhältnisses von Bildungsbereichen im gesamten Bildungssystem und um die Frage von Wertigkeiten. Es geht nicht darum, das Berufsbildungssystem direkt durch Reformen umzugestalten, sondern darum, sich über die Richtung möglicher Veränderungen Klarheit zu verschaffen. Und hieraus resultiert eben das Missverständnis, wenn dem Instrument DQR vorgeworfen wird, es würde nichts leisten oder es würde das Versprochene oder Mögliche nicht leisten. Ohne die Klärung der politischen Ziele der Berufsbildung als „Problem der Politik“ (Crouch in: FES 2011: 4) kann keine Reformperspektive für eine neue Stellung des dualen Ausbildungssystems im Gesamtbildungssystem entwickelt werden. Mit Blick auf die Rekonstruktion des DQR-Prozesses lässt sich andersherum positiv prognostizieren: Wenn die Ziele der Berufsbildung in einer politischen Debatte neu bestimmt werden, stehen die ExpertInnen des bildungspolitischen Feldes bereit, um die technische Umsetzung zu übernehmen.



## **Anhang**



## Anhang 1 Entwicklung des Ausbildungsstellenmarktes, 1980–2014 in Tsd.

| Jahr | Ab-<br>geschlossene<br>Verträge | Gemeldete<br>Ausbildungs-<br>stellen | Einfache<br>Nachfrage | Nachfrage-<br>überhang =<br>Einfache<br>Nachfrage –<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Nachfrage-<br>überhang/<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Erweiterte<br>Nachfrage | Nachfrage-<br>überhang =<br>Erweiterte<br>Nachfrage –<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Nachfrage-<br>überhang/<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge |
|------|---------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|---|---|-------------------------|---|---|
| 1980 | 650,1                           | 695,7                                | 667,7                 | 17,6  | 2,7 %   |                         |   |   |
| 1981 | 605,0                           | 642,4                                | 627,1                 | 22,1  | 3,7 %   |                         |   |   |
| 1982 | 631,3                           | 651,3                                | 665,5                 | 34,2  | 5,4 %   |                         |   |   |
| 1983 | 677,7                           | 697,3                                | 725,1                 | 47,4  | 7,0 %   |                         |   |   |
| 1984 | 705,6                           | 726,7                                | 764,0                 | 58,4  | 8,3 %   |                         |   |   |
| 1985 | 697,1                           | 719,1                                | 756,0                 | 58,9  | 8,5 %   |                         |   |   |
| 1986 | 685,3                           | 716,5                                | 731,6                 | 46,3  | 6,8 %   |                         |   |   |
| 1987 | 645,7                           | 690,2                                | 679,6                 | 33,9  | 5,3 %   |                         |   |   |
| 1988 | 604,0                           | 666,0                                | 628,8                 | 24,8  | 4,1 %   |                         |   |   |
| 1989 | 583,7                           | 668,6                                | 602,0                 | 18,3  | 3,1 %   |                         |   |   |
| 1990 | 545,6                           | 659,5                                | 559,5                 | 14,0  | 2,6 %   |                         |   |   |
| 1991 | 613,0                           | 748,1                                | 626,6                 | 13,6  | 2,2 %   |                         |   |   |
| 1992 | 595,2                           | 721,8                                | 608,2                 | 13,0  | 2,2 %   |                         |   |   |
| 1993 | 570,1                           | 655,8                                | 587,9                 | 17,8  | 3,1 %   |                         |   |   |
| 1994 | 568,2                           | 622,3                                | 587,1                 | 19,0  | 3,3 %   |                         |   |   |
| 1995 | 572,8                           | 617,0                                | 597,7                 | 25,0  | 4,4 %   | 611,8                   | 39,0  | 6,8 %   |
| 1996 | 574,3                           | 609,2                                | 612,8                 | 38,5  | 6,7 %   | 630,7                   | 56,4  | 9,8 %   |
| 1997 | 587,5                           | 613,4                                | 634,9                 | 47,4  | 8,1 %   | 654,9                   | 67,4  | 11,5 %  |
| 1998 | 612,5                           | 635,9                                | 648,2                 | 35,7  | 5,8 %   | 678,3                   | 65,8  | 10,7 %  |
| 1999 | 631,0                           | 654,5                                | 660,4                 | 29,4  | 4,7 %   | 690,6                   | 59,6  | 9,4 %   |

| Jahr | Ab-<br>geschlossene<br>Verträge | Gemeindete<br>Ausbildungs-<br>stellen | Einfache<br>Nachfrage | Nachfrage-<br>überhang =<br>Einfache<br>Nachfrage –<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Nachfrage-<br>überhang/<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Erweiterte<br>Nachfrage | Nachfrage-<br>überhang =<br>Erweiterte<br>Nachfrage –<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge | Nachfrage-<br>überhang/<br>Abgeschlos-<br>sene Verträge |
|------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------------|---|---|-------------------------|---|---|
| 2000 | 621,7                           | 647,4                                 | 645,4                 | 23,6  | 3,8 %   | 678,2                   | 56,5  | 9,1 %   |
| 2001 | 614,2                           | 638,8                                 | 634,7                 | 20,5  | 3,3 %   | 670,1                   | 55,9  | 9,1 %   |
| 2002 | 572,3                           | 590,3                                 | 595,7                 | 23,4  | 4,1 %   | 636,9                   | 64,6  | 11,3 %  |
| 2003 | 557,6                           | 572,5                                 | 592,6                 | 35,0  | 6,3 %   | 639,4                   | 81,8  | 14,7 %  |
| 2004 | 573,0                           | 586,4                                 | 617,1                 | 44,1  | 7,7 %   | 665,9                   | 92,9  | 16,2 %  |
| 2005 | 550,2                           | 562,8                                 | 590,3                 | 40,1  | 7,3 %   | 637,9                   | 87,7  | 15,9 %  |
| 2006 | 576,4                           | 591,8                                 | 625,9                 | 49,5  | 8,6 %   | Angabe fehlt!           |   |   |
| 2007 | 625,9                           | 644,2                                 | 658,5                 | 32,6  | 5,2 %   | 756,5                   | 130,6   | 20,9 %  |
| 2008 | 616,3                           | 635,8                                 | 630,8                 | 14,5  | 2,4 %   | 712,6                   | 96,3  | 15,6 %  |
| 2009 | 564,3                           | 581,4                                 | 580,0                 | 15,7  | 2,8 %   | 657,0                   | 92,7  | 16,4 %  |
| 2010 | 560,1                           | 579,6                                 | 572,3                 | 12,2  | 2,2 %   | 644,5                   | 84,4  | 15,1 %  |
| 2011 | 569,4                           | 598,9                                 | 580,7                 | 11,3  | 2,0 %   | 641,5                   | 72,1  | 12,7 %  |
| 2012 | 551,3                           | 584,4                                 | 566,9                 | 15,6  | 2,8 %   | 627,2                   | 75,9  | 13,8 %  |
| 2013 | 529,5                           | 563,3                                 | 550,6                 | 21,0  | 4,0 %   | 613,1                   | 83,6  | 15,8 %  |
| 2014 | 522,2                           | 559,3                                 | 543,1                 | 20,9  | 4,0 %   | 603,4                   | 81,2  | 15,5 %  |

Quelle: Auskunft vom BIBB; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2013; BMBF 2014d, 2015a.

## Anhang 2 SchulabgängerInnen 2005–2025

|      | Allgemeinbildung        |                   | Berufsschule |                                 | Total studienberechtigt | Total nicht studienberechtigt |
|------|-------------------------|-------------------|--------------|---------------------------------|-------------------------|-------------------------------|
|      | nicht studienberechtigt | studienberechtigt | FOS, FGy     | BVJ, BGJ, BFS (Übergangssystem) |                         |                               |
| 2005 | 148.700                 | 59.000            | 22.700       | 44.100                          | 81.700                  | 192.800                       |
| 2006 | 140.400                 | 60.200            | 23.300       | 41.300                          | 83.500                  | 181.700                       |
| 2007 | 117.800                 | 67.200            | 22.500       | 37.800                          | 89.700                  | 155.600                       |
| 2008 | 91.800                  | 65.300            | 22.400       | 32.000                          | 87.700                  | 123.800                       |
| 2009 | 76.300                  | 55.600            | 21.700       | 26.200                          | 77.300                  | 102.500                       |
| 2010 | 69.400                  | 41.500            | 19.900       | 23.200                          | 61.400                  | 92.600                        |
| 2011 | 65.100                  | 35.800            | 16.800       | 20.200                          | 52.600                  | 85.300                        |
| 2012 | 68.400                  | 47.600            | 14.900       | 17.800                          | 62.500                  | 86.200                        |
| 2013 | 71.700                  | 36.400            | 13.300       | 17.000                          | 49.700                  | 88.700                        |
| 2014 | 74.500                  | 38.700            | 13.400       | 17.600                          | 52.100                  | 92.100                        |
| 2015 | 77.600                  | 42.100            | 13.900       | 18.300                          | 56.000                  | 95.900                        |
| 2016 | 75.900                  | 43.800            | 14.500       | 18.900                          | 58.300                  | 94.800                        |
| 2017 | 75.200                  | 46.200            | 15.000       | 19.500                          | 61.200                  | 94.700                        |
| 2018 | 74.500                  | 45.400            | 15.200       | 19.500                          | 60.600                  | 94.000                        |
| 2019 | 74.400                  | 44.800            | 15.400       | 19.500                          | 60.200                  | 93.900                        |
| 2020 | 75.200                  | 44.300            | 15.400       | 19.600                          | 59.700                  | 94.800                        |
| 2021 | 74.900                  | 44.300            | 15.200       | 19.600                          | 59.500                  | 94.500                        |
| 2022 | 74.400                  | 44.800            | 15.300       | 19.600                          | 60.100                  | 94.000                        |
| 2023 | 75.400                  | 44.800            | 15.100       | 19.500                          | 59.900                  | 94.900                        |
| 2024 | 76.200                  | 44.200            | 15.100       | 19.600                          | 59.300                  | 95.800                        |
| 2025 | 76.000                  | 44.600            | 15.400       | 19.700                          | 60.000                  | 95.700                        |

| Alte Bundesländer |                         | Allgemeinbildung  |          | Berufsschule                    |  | Total studienberechtigt | Total nicht studienberechtigt |
|-------------------|-------------------------|-------------------|----------|---------------------------------|--|-------------------------|-------------------------------|
|                   | nicht studienberechtigt | studienberechtigt | FOS, FGY | BVJ, BGJ, BFS (Übergangssystem) |  |                         |                               |
| 2005              | 554.730                 | 176.900           | 82.900   | 259.700                         |  | 259.800                 | 814.430                       |
| 2006              | 556.400                 | 189.700           | 84.500   | 271.300                         |  | 274.200                 | 827.700                       |
| 2007              | 559.800                 | 197.400           | 96.900   | 264.800                         |  | 294.300                 | 824.600                       |
| 2008              | 542.800                 | 207.200           | 99.100   | 259.500                         |  | 306.300                 | 802.300                       |
| 2009              | 520.800                 | 218.100           | 95.700   | 251.500                         |  | 313.800                 | 772.300                       |
| 2010              | 499.400                 | 232.100           | 102.000  | 244.200                         |  | 334.100                 | 743.600                       |
| 2011              | 478.000                 | 281.100           | 105.200  | 227.400                         |  | 386.300                 | 705.400                       |
| 2012              | 466.200                 | 269.200           | 106.200  | 224.100                         |  | 375.400                 | 690.300                       |
| 2013              | 480.100                 | 298.900           | 106.300  | 215.700                         |  | 405.200                 | 695.800                       |
| 2014              | 466.000                 | 246.400           | 106.600  | 214.700                         |  | 353.000                 | 680.700                       |
| 2015              | 448.600                 | 250.700           | 106.300  | 208.900                         |  | 357.000                 | 657.500                       |
| 2016              | 436.400                 | 255.000           | 105.400  | 204.000                         |  | 360.400                 | 640.400                       |
| 2017              | 422.700                 | 243.800           | 102.800  | 199.300                         |  | 346.600                 | 622.000                       |
| 2018              | 405.200                 | 242.200           | 101.000  | 193.900                         |  | 343.200                 | 599.100                       |
| 2019              | 399.200                 | 237.400           | 98.200   | 188.200                         |  | 335.600                 | 587.400                       |
| 2020              | 390.600                 | 227.400           | 95.600   | 184.000                         |  | 323.000                 | 574.600                       |
| 2021              | 390.200                 | 224.700           | 92.800   | 179.800                         |  | 317.500                 | 570.000                       |
| 2022              | 383.200                 | 218.100           | 90.900   | 177.000                         |  | 309.000                 | 560.200                       |
| 2023              | 380.000                 | 218.800           | 89.500   | 174.400                         |  | 308.300                 | 554.400                       |
| 2024              | 376.900                 | 215.700           | 88.400   | 172.900                         |  | 304.100                 | 549.800                       |
| 2025              | 366.400                 | 213.400           | 87.500   | 171.100                         |  | 300.900                 | 537.500                       |

Quelle: BIBB 2013b: 16, 70.

## Anhang 3 Ausbildungsbetriebsquote, 2000–2011

|      | Kleinstbetriebe (bis 9 Beschäftigte) |                     |                               | Kleinbetriebe (10–19 Beschäftigte) |                     |                               | Kleinbetriebe (20–49 Beschäftigte) |                     |                               |
|------|--------------------------------------|---------------------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------|------------------------------------|---------------------|-------------------------------|
|      |                                      | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |                                    | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |                                    | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |
| 2000 | 1.697.755                            | 284.535             | 16,8 %                        | 204.201                            | 89.976              | 44,1 %                        | 128.802                            | 66.268              | 51,4 %                        |
| 2001 | 1.689.719                            | 282.550             | 16,7 %                        | 202.327                            | 88.224              | 43,6 %                        | 128.365                            | 65.501              | 51,0 %                        |
| 2002 | 1.670.379                            | 277.090             | 16,6 %                        | 197.777                            | 84.958              | 43,0 %                        | 125.343                            | 63.093              | 50,3 %                        |
| 2003 | 1.644.449                            | 275.542             | 16,8 %                        | 191.345                            | 82.017              | 42,9 %                        | 121.497                            | 61.922              | 51,0 %                        |
| 2004 | 1.633.372                            | 276.622             | 16,9 %                        | 187.527                            | 82.486              | 44,0 %                        | 119.451                            | 63.190              | 52,9 %                        |
| 2005 | 1.616.658                            | 277.032             | 17,1 %                        | 184.550                            | 81.947              | 44,4 %                        | 118.345                            | 63.535              | 53,7 %                        |
| 2006 | 1.627.256                            | 275.331             | 16,9 %                        | 187.334                            | 83.211              | 44,4 %                        | 120.565                            | 65.094              | 54,0 %                        |
| 2007 | 1.637.137                            | 277.052             | 16,9 %                        | 189.439                            | 85.175              | 45,0 %                        | 123.556                            | 67.141              | 54,3 %                        |
| 2008 | 1.648.243                            | 274.218             | 16,6 %                        | 192.412                            | 86.142              | 44,8 %                        | 126.408                            | 68.882              | 54,5 %                        |
| 2009 | 1.657.769                            | 266.028             | 16,0 %                        | 194.273                            | 86.221              | 44,4 %                        | 126.780                            | 68.531              | 54,1 %                        |
| 2010 | 1.662.892                            | 251.234             | 15,1 %                        | 197.432                            | 84.790              | 42,9 %                        | 128.626                            | 68.061              | 52,9 %                        |
| 2011 | 1.665.327                            | 236.254             | 14,2 %                        | 202.259                            | 84.267              | 41,7 %                        | 132.342                            | 68.657              | 51,9 %                        |

|      | Mittlere Unternehmen<br>(50–249 Beschäftigte) |                     |                               | Großunternehmen<br>(mehr als 250 Beschäftigte) |                     |                               | Insgesamt |                     |                               |
|------|---|---------------------|-------------------------------|--|---------------------|-------------------------------|-----------|---------------------|-------------------------------|
|      |   | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |  | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |           | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |
| 2000 | 74.027  | 49.185              | 66,4 %                        | 13.467   | 11.652              | 86,5 %                        | 2.118.252 | 501.616             | 23,7 %                        |
| 2001 | 73.602  | 48.580              | 66,0 %                        | 13.454   | 11.621              | 86,4 %                        | 2.107.467 | 496.476             | 23,6 %                        |
| 2002 | 72.453  | 47.456              | 65,5 %                        | 13.202   | 11.362              | 86,1 %                        | 2.079.154 | 483.959             | 23,3 %                        |
| 2003 | 71.471  | 47.532              | 66,5 %                        | 12.900   | 11.083              | 85,9 %                        | 2.041.662 | 478.096             | 23,4 %                        |
| 2004 | 71.020  | 48.470              | 68,2 %                        | 12.669   | 10.995              | 86,8 %                        | 2.024.039 | 481.763             | 23,8 %                        |
| 2005 | 71.057  | 49.020              | 69,0 %                        | 12.607   | 10.905              | 86,5 %                        | 2.003.217 | 482.439             | 24,1 %                        |

|      | Mittlere Unternehmen<br>(50–249 Beschäftigte) |                     |                               | Großunternehmen<br>(mehr als 250 Beschäftigte) |                     |                               | Insgesamt |                     |                               |
|------|---|---------------------|-------------------------------|--|---------------------|-------------------------------|-----------|---------------------|-------------------------------|
|      |   | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |  | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |           | davon<br>bilden aus | Ausbildungs-<br>betriebsquote |
| 2006 | 72.997  | 50.258              | 68,8 %                        | 12.901   | 11.160              | 86,5 %                        | 2.021.053 | 485.054             | 24,0 %                        |
| 2007 | 75.181  | 51.859              | 69,0 %                        | 13.280   | 11.447              | 86,2 %                        | 2.038.593 | 492.674             | 24,2 %                        |
| 2008 | 76.402  | 53.296              | 69,8 %                        | 13.423   | 11.618              | 86,6 %                        | 2.056.888 | 494.156             | 24,0 %                        |
| 2009 | 75.691  | 52.753              | 69,7 %                        | 13.210   | 11.402              | 86,3 %                        | 2.067.723 | 484.935             | 23,5 %                        |
| 2010 | 77.820  | 53.140              | 68,3 %                        | 13.568   | 11.564              | 85,2 %                        | 2.080.338 | 468.789             | 22,5 %                        |
| 2011 | 80.033  | 54.075              | 67,6 %                        | 13.953   | 11.827              | 84,8 %                        | 2.093.914 | 455.080             | 21,7 %                        |

Quelle: BIBB 2013a: online.



## Anhang 4 Ausbildungsquote, 2000–2011

|      | Kleinstbetriebe (bis 9 Beschäftigte) |               |                  | Kleinbetriebe (10–19 Beschäftigte) |               |                  | Kleinbetriebe (20–49 Beschäftigte) |               |                  |
|------|--------------------------------------|---------------|------------------|------------------------------------|---------------|------------------|------------------------------------|---------------|------------------|
|      | Beschäftigte                         | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte                       | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte                       | Auszubildende | Ausbildungsquote |
| 2000 | 4.987.493                            | 399.172       | 8,0 %            | 2.737.661                          | 214.961       | 7,9 %            | 3.901.032                          | 251.676       | 6,5 %            |
| 2001 | 4.949.346                            | 397.979       | 8,0 %            | 2.711.405                          | 211.070       | 7,8 %            | 3.890.057                          | 250.298       | 6,4 %            |
| 2002 | 4.882.077                            | 389.889       | 8,0 %            | 2.647.098                          | 201.937       | 7,6 %            | 3.794.187                          | 238.667       | 6,3 %            |
| 2003 | 4.785.142                            | 385.114       | 8,0 %            | 2.564.246                          | 193.747       | 7,6 %            | 3.679.570                          | 230.539       | 6,3 %            |
| 2004 | 4.726.350                            | 384.169       | 8,1 %            | 2.512.149                          | 192.691       | 7,7 %            | 3.623.056                          | 234.078       | 6,5 %            |
| 2005 | 4.669.121                            | 383.950       | 8,2 %            | 2.473.747                          | 191.764       | 7,8 %            | 3.589.002                          | 235.775       | 6,6 %            |
| 2006 | 4.696.926                            | 380.691       | 8,1 %            | 2.509.719                          | 193.147       | 7,7 %            | 3.661.174                          | 242.042       | 6,6 %            |
| 2007 | 4.732.075                            | 383.991       | 8,1 %            | 2.539.614                          | 198.633       | 7,8 %            | 3.750.537                          | 250.633       | 6,7 %            |
| 2008 | 4.756.892                            | 380.287       | 8,0 %            | 2.580.161                          | 201.509       | 7,8 %            | 3.841.187                          | 258.275       | 6,7 %            |
| 2009 | 4.782.263                            | 367.012       | 7,7 %            | 2.603.537                          | 197.902       | 7,6 %            | 3.846.087                          | 253.034       | 6,6 %            |
| 2010 | 4.804.580                            | 344.169       | 7,2 %            | 2.648.409                          | 190.886       | 7,2 %            | 3.904.703                          | 243.618       | 6,2 %            |
| 2011 | 4.831.495                            | 320.838       | 6,6 %            | 2.717.923                          | 185.235       | 6,8 %            | 4.017.019                          | 244.092       | 6,1 %            |

|      | Mittlere Unternehmen (50–249 Beschäftigte) |               |                  | Großunternehmen (mehr als 250 Beschäftigte) |               |                  | Insgesamt    |               |                  |
|------|--|---------------|------------------|---|---------------|------------------|--------------|---------------|------------------|
|      | Beschäftigte                               | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte                                | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte | Auszubildende | Ausbildungsquote |
| 2000 | 7.346.183                                  | 415.658       | 5,7 %            | 9.007.224                                   | 497.909       | 5,5 %            | 27.979.593   | 1.779.376     | 6,4 %            |
| 2001 | 7.321.013                                  | 418.791       | 5,7 %            | 8.992.270                                   | 509.331       | 5,7 %            | 27.864.091   | 1.787.469     | 6,4 %            |
| 2002 | 7.210.310                                  | 411.394       | 5,7 %            | 8.826.834                                   | 496.126       | 5,6 %            | 27.360.506   | 1.738.013     | 6,4 %            |
| 2003 | 7.113.144                                  | 405.399       | 5,7 %            | 8.604.282                                   | 489.235       | 5,7 %            | 26.746.384   | 1.704.034     | 6,4 %            |
| 2004 | 7.080.009                                  | 409.207       | 5,8 %            | 8.440.278                                   | 479.948       | 5,7 %            | 26.381.842   | 1.700.093     | 6,4 %            |
| 2005 | 7.092.239                                  | 421.130       | 5,9 %            | 8.381.860                                   | 474.239       | 5,7 %            | 26.205.969   | 1.706.858     | 6,5 %            |

|      | Mittlere Unternehmen<br>(50–249 Beschäftigte) |               |                  | Großunternehmen<br>(mehr als 250 Beschäftigte) |               |                  | Insgesamt    |               |                  |
|------|---|---------------|------------------|--|---------------|------------------|--------------|---------------|------------------|
|      | Beschäftigte                                  | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte                                   | Auszubildende | Ausbildungsquote | Beschäftigte | Auszubildende | Ausbildungsquote |
| 2006 | 7.310.638                                     | 433.079       | 5,9 %            | 8.457.904                                      | 479.373       | 5,7 %            | 26.636.361   | 1.728.332     | 6,5 %            |
| 2007 | 7.520.374                                     | 453.338       | 6,0 %            | 8.681.484                                      | 494.975       | 5,7 %            | 27.224.084   | 1.781.570     | 6,5 %            |
| 2008 | 7.634.542                                     | 475.770       | 6,2 %            | 8.819.504                                      | 497.803       | 5,6 %            | 27.632.286   | 1.813.644     | 6,6 %            |
| 2009 | 7.552.638                                     | 466.795       | 6,2 %            | 8.703.023                                      | 490.641       | 5,6 %            | 27.487.548   | 1.775.384     | 6,5 %            |
| 2010 | 7.779.925                                     | 450.394       | 5,8 %            | 8.895.803                                      | 464.911       | 5,2 %            | 28.033.420   | 1.693.978     | 6,0 %            |
| 2011 | 7.998.925                                     | 446.194       | 5,6 %            | 9.222.128                                      | 445.683       | 4,8 %            | 28.787.490   | 1.642.042     | 5,7 %            |

Quelle: BIBB 2013a: online.

## Anhang 5 Mitglieder des Arbeitskreises (Stand: Juli 2011)

### Liste der am Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen beteiligten Institutionen

#### Vorsitz:

Dr. Susanna Schmidt, Leiterin der Abteilung Strategien und Grundsatzfragen im Bundesministerium für Bildung und Forschung,

Ministerialrat Lothar Herstix, Kultusministerkonferenz

| Institution  | Ansprechpartner  |
|--|--|
| Bundesagentur für Arbeit   | Werner Burg  |
| Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.<br>• Katholische Fachhochschule Freiburg   | Martin Kraft   |
| Bundesministerium für Bildung und Forschung  | Dr. Marlene Lohkamp-Himmighofen,<br>Dr. Jutta Mahlberg, Eva Nourney,<br>Dr. Susanna Schmidt ( <i>Vorsitzende</i> ), Annette Steenzen |
| Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie   | Dr. Eckard Franz   |
| Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände  | Susanne Müller   |
| dbb beamtenbund und tarifunion<br>• Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen/Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen | Berthold Gehlert   |
| Deutscher Gewerkschaftsbund<br>• GEW<br>• IG Metall  | Hermann Nehls<br>Dr. Stephanie Odenwald<br>Dr. Klaus Heimann   |
| Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.  | Steffen Gunnar Bayer   |
| Experte  | Prof. Dr. Thomas Deißinger<br>(Universität Konstanz)   |
| Experte  | Prof. Dr. Volker Gehmlich<br>(Fachhochschule Osnabrück, ECTS- Counsellor for Europe)   |
| Experte  | Dr. Ulrich Blötz (Bundesinstitut für Berufsbildung)  |
| freier Zusammenschluss von studentInnenschaften e. V.  | Anja Gadow   |
| Hochschulrektorenkonferenz   | Barbara Michalk  |
| Konzertierte Aktion Weiterbildung<br>• Deutscher Volkshochschulverband   | Bernd Passens  |
| Kultusministerkonferenz (KMK)  | Dr. Thomas Behrens, Karl-Heinz Held,   |

| Institution   | Ansprechpartner   |
|---|---|
|   | Lothar Herstix ( <i>Vorsitzender</i> ), Norbert Rosenboom,<br>Michael Schopf, Ursula Dohme/Dr. Angelika<br>Hüfner/Renate Oeltzschner ( <i>KMK-Sekretariat</i> ) |
| Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für<br>Berufsbild<br>• Hauptverband des Deutschen Einzelhandels | Wilfried Malcher  |
| Stiftung zur Akkreditierung von Studiengängen in<br>Deutschland                                     | Dr. Achim Hopbach   |
| Wirtschaftsministerkonferenz  | Uwe Schulz-Hofen  |
| Wissenschaftsrat  | Dr. Sabine Behrenbeck   |
| Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.  | Prof. Dr. Friedrich H. Esser  |

*Quelle: DQR-Homepage vor Relaunch im April 2014.*

Anhang 6 DQR-Matrix

| <b>Niveau 1</b><br>Über Kompetenzen zur Erfüllung einfacher Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Lern- oder Arbeitsbereich verfügen. Die Erfüllung der Aufgaben erfolgt unter Anleitung.                              |   |  |   |  |
|--|---|--|---|--|
| Fachkompetenz  |   | Personale Kompetenz  |   |  |
| Wissen   | Fertigkeiten  | Sozialkompetenz  | Selbstständigkeit   |  |
| Über elementares allgemeines Wissen verfügen.<br>Einen ersten Einblick in einen Lern- oder Arbeitsbereich haben.   | Über kognitive und praktische Fertigkeiten verfügen, um einfache Aufgaben nach vorgegebenen Regeln auszuführen und deren Ergebnisse zu beurteilen.<br>Elementare Zusammenhänge herstellen.                                  | Mit anderen zusammen lernen oder arbeiten, sich mündlich und schriftlich informieren und austauschen.  | Unter Anleitung lernen oder arbeiten.<br>Das eigene und das Handeln anderer einschätzen und Lernberatung annehmen.  |  |
| <b>Niveau 2</b><br>Über Kompetenzen zur fachgerechten Erfüllung grundlegender Anforderungen in einem überschaubar und stabil strukturierten Lern- oder Arbeitsbereich verfügen. Die Erfüllung der Aufgaben erfolgt weitgehend unter Anleitung. |   |  |   |  |
| Fachkompetenz  |   | Personale Kompetenz  |   |  |
| Wissen   | Fertigkeiten  | Sozialkompetenz  | Selbstständigkeit   |  |
| Über elementares allgemeines Wissen verfügen.<br>Über grundlegendes allgemeines Wissen und grundlegendes Fachwissen in einem Lern- oder Arbeitsbereich verfügen.   | Über grundlegende kognitive und praktische Fertigkeiten zur Ausführung von Aufgaben in einem Lern- oder Arbeitsbereich verfügen und deren Ergebnisse nach vorgegebenen Maßstäben beurteilen sowie Zusammenhänge herstellen. | In einer Gruppe mitwirken.<br>Allgemeine Anregungen und Kritik aufnehmen und äußern.<br>In mündlicher und schriftlicher Kommunikation situationsgerecht agieren und reagieren. | In bekannten und stabilen Kontexten weitgehend unter Anleitung verantwortungsbewusst lernen oder arbeiten.<br>Das eigene und das Handeln anderer einschätzen.<br>Vorgegebene Lernhilfen nutzen und Lernberatung nachfragen. |  |

| <b>Niveau 3</b><br>Über Kompetenzen zur selbständigen Erfüllung fachlicher Anforderungen in einem noch überschaubaren und zum Teil offen strukturierten Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. |  |  |   |  |
|---|--|--|---|--|
| Fachkompetenz   |  | Personale Kompetenz  |   |  |
| Wissen  | Fertigkeiten   | Sozialkompetenz  | Selbständigkeit   |  |
| Über erweitertes allgemeines Wissen oder über erweitertes Fachwissen in einem Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.   | Über ein Spektrum von kognitiven und praktischen Fertigkeiten zur Planung und Bearbeitung von fachlichen Aufgaben in einem Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.<br>Ergebnisse nach weitgehend vorgegebenen Maßstäben beurteilen, einfache Transferleistungen erbringen.   | In einer Gruppe mitwirken und punktuell Unterstützung anbieten. Die Lern- oder Arbeitsumgebung mitgestalten, Abläufe gestalten und Ergebnisse adressatenbezogen darstellen.                          | Auch in weniger bekannten Kontexten eigenständig und verantwortungsbewusst lernen oder arbeiten. Das eigene und das Handeln anderer einschätzen. Lernberatung nachfragen und verschiedene Lernhilfen auswählen. |  |
| <b>Niveau 4</b><br>Über Kompetenzen zur selbständigen Planung und Bearbeitung fachlicher Aufgabenstellungen in einem umfassenden, sich verändernden Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.     |  |  |   |  |
| Fachkompetenz   |  | Personale Kompetenz  |   |  |
| Wissen  | Fertigkeiten   | Sozialkompetenz  | Selbständigkeit   |  |
| Über vertieftes allgemeines Wissen oder über fachtheoretisches Wissen in einem Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.  | Über ein breites Spektrum kognitiver und praktischer Fertigkeiten verfügen, die selbständige Aufgabenbearbeitung und Problemlösung sowie die Beurteilung von Arbeitsergebnissen und -prozessen unter Einbeziehung von Handlungsalternativen und Wechselwirkungen mit benachbarten Bereichen ermöglichen. Transferleistungen erbringen. | Die Arbeit in einer Gruppe und deren Lern- oder Arbeitsumgebung mitgestalten und kontinuierlich Unterstützung anbieten. Abläufe und Ergebnisse begründen. Über Sachverhalte umfassend kommunizieren. | Sich Lern- und Arbeitsziele setzen, sie reflektieren, realisieren und verantworten.   |  |

| <b>Niveau 5</b><br>Über Kompetenzen zur selbständigen Planung und Bearbeitung umfassender fachlicher Aufgabenstellungen in einem komplexen, spezialisierten, sich verändernden Lernbereich oder beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.   |   |  |   |
|--|---|--|---|
| Fachkompetenz  |   | Personale Kompetenz  |   |
| Wissen   | Fertigkeiten  | Sozialkompetenz  | Selbständigkeit   |
| Über integriertes Fachwissen in einem Lernbereich<br><b>oder</b><br>über integriertes berufliches Wissen über ein Tätigkeitsfeld verfügen. Das schließt auch vertieftes fachtheoretisches Wissen ein. Umfang und Grenzen des Lernbereichs oder beruflichen Tätigkeitsfelds kennen.   | Über ein sehr breites Spektrum spezialisierter kognitiver und praktischer Fertigkeiten verfügen. Arbeitsprozesse übergreifend planen und sie unter umfassender Einbeziehung von Handlungsalternativen und Wechselwirkungen mit benachbarten Bereichen beurteilen. Umfassende Transferleistungen erbringen.  | Arbeitsprozesse kooperativ, auch in heterogenen Gruppen, planen und gestalten, andere anleiten und mit fundierter Lernberatung unterstützen.<br><br>Auch fachübergreifend komplexe Sachverhalte strukturiert, zielgerichtet und adressatenbezogen darstellen. Interessen und Bedarf von Adressanten vorausschauend berücksichtigen.      | Eigene und fremd gesetzte Lern- und Arbeitsziele reflektieren und bewerten, selbstgesteuert verfolgen und verantworten sowie Konsequenzen für die Arbeitsprozesse im Team ziehen. |
| <b>Niveau 6</b><br>Über Kompetenzen zur Planung, Bearbeitung und Auswertung von umfassenden fachlichen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in Teilbereichen eines wissenschaftlichen Faches oder in einem beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch Komplexität und häufige Veränderungen gekennzeichnet.  |   |  |   |
| Fachkompetenz  |   | Personale Kompetenz  |   |
| Wissen   | Fertigkeiten  | Sozialkompetenz  | Selbständigkeit   |
| Über breites und integriertes Wissen einschließlich der wissenschaftlichen Grundlagen, der praktischen Anwendung eines wissenschaftlichen Faches sowie eines kritischen Verständnisses der wichtigsten Theorien und Methoden (entsprechend der Stufe 1 [Bachelor-Ebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulen)<br><b>oder</b><br>über breites und integriertes berufliches Wissen einschließlich der aktuellen fachlichen Entwicklungen verfügen. | Über ein sehr breites Spektrum an Methoden zur Bearbeitung komplexer Probleme in einem wissenschaftlichen Fach, (entsprechend der Stufe 1 [Bachelor-Ebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulen), weiteren Lernbereichen<br><b>oder</b><br>einem beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.<br>Neue Lösungen erarbeiten und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Maßstäbe beurteilen, auch bei sich häufig ändernden Anforderungen. | In Expertenteams verantwortlich arbeiten<br><b>oder</b><br>Gruppen oder Organisationen verantwortlich leiten.<br>Die fachliche Entwicklung anderer anleiten und vorausschauend mit Problemen im Team umgehen.<br>Komplexe fachbezogene Probleme und Lösungen gegenüber Fachleuten argumentativ vertreten und mit ihnen weiterentwickeln. | Ziele für Lern- und Arbeitsprozesse definieren, reflektieren und bewerten und Lern- und Arbeitsprozesse eigenständig und nachhaltig gestalten.                                    |

| Kennnisse zur Weiterentwicklung eines wissenschaftlichen Faches<br><b>oder</b><br>eines beruflichen Tätigkeitsfeldes besitzen.<br>Über einschlägiges Wissen an Schnittstellen zu anderen Bereichen verfügen.   |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <b>Niveau 7</b><br>Über Kompetenzen zur Bearbeitung von neuen komplexen Aufgaben- und Problemstellungen sowie zur eigenverantwortlichen Steuerung von Prozessen in einem wissenschaftlichen Fach oder in einem strategieorientierten beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch häufige und unvorhersehbare Veränderungen gekennzeichnet.   |  |   |  |
| Fachkompetenz  |  | Personale Kompetenz   |  |
| Wissen   | Fertigkeiten   | Sozialkompetenz   | Selbstständigkeit  |
| Über umfassendes, detailliertes und spezialisiertes Wissen auf dem neuesten Erkenntnisstand in einem wissenschaftlichen Fach (entsprechend der Stufe 2 [Mast er-Ebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulabschlüsse)<br><b>oder</b><br>über umfassendes berufliches Wissen in einem strategieorientierten beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. Über erweitertes Wissen in angrenzenden Bereichen verfügen. | Über spezialisierte fachliche oder konzeptionelle Fertigkeiten zur Lösung auch strategischer Probleme in einem wissenschaftlichen Fach (entsprechend der Stufe 2 [Mast er-Ebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulabschlüsse)<br><b>oder</b><br>in einem beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.<br>Auch bei unvollständiger Information Alternativen abwägen.<br>Neue Ideen oder Verfahren entwickeln, anwenden und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Beurteilungsmaßstäbe bewerten. | Gruppen oder Organisationen im Rahmen komplexer Aufgabenstellungen verantwortlich leiten und ihre Arbeitsergebnisse vertreten.<br>Die fachliche Entwicklung anderer gezielt fördern.<br>Bereichsspezifische und -übergreifende Diskussionen führen. | Für neue anwendungs- oder forschungsorientierte Aufgaben Ziele unter Reflexion der möglichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen definieren, geeignete Mittel einsetzen und hierfür Wissen eigenständig erschließen. |



| <b>Niveau 8</b><br>Über Kompetenzen zur Gewinnung von Forschungserkenntnissen in einem wissenschaftlichen Fach oder zur Entwicklung innovativer Lösungen und Verfahren in einem beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. Die Anforderungsstruktur ist durch neuartige und unklare Problemlagen gekennzeichnet.  |   |   |   |
|---|---|---|---|
| <b>Fachkompetenz</b>  |   | <b>Personale Kompetenz</b>  |   |
| <b>Wissen</b>   | <b>Fertigkeiten</b>   | <b>Sozialkompetenz</b>  | <b>Selbstständigkeit</b>  |
| Über umfassendes, spezialisiertes und systematisches Wissen in einer Forschungsdisziplin verfügen und zur Erweiterung des Wissens der Fachdisziplin beitragen (entsprechend der Stufe 3 [Doktoratsebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulabschlüsse)<br><b>oder</b><br>über umfassendes berufliches Wissen in einem strategie- und innovationsorientierten beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen.<br>Über entsprechendes Wissen an den Schnittstellen zu angrenzenden Bereichen verfügen. | Über umfassend entwickelte Fertigkeiten zur Identifizierung und Lösung neuartiger Problemstellungen in den Bereichen Forschung, Entwicklung oder Innovation in einem spezialisierten wissenschaftlichen Fach (entsprechend der Stufe 3 [Doktoratsebene] des Qualifikationsrahmens für Deutsche Hochschulabschlüsse)<br><b>oder</b><br>in einem beruflichen Tätigkeitsfeld verfügen. Innovative Prozesse auch tätigkeitsfeldübergreifend konzipieren, durchführen, steuern, reflektieren und beurteilen.<br>Neue Ideen und Verfahren beurteilen. | Organisationen oder Gruppen mit komplexen bzw. interdisziplinären Aufgabenstellungen verantwortlich leiten,<br>dabei ihre Potenziale aktivieren.<br>Die fachliche Entwicklung anderer nachhaltig gezielt fördern.<br>Fachübergreifend Diskussionen führen und in fachspezifischen Diskussionen innovative Beiträge einbringen, auch in internationalen Kontexten. | Für neue komplexe anwendungs- oder forschungsorientierte Aufgaben Ziele unter Reflexion der möglichen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Auswirkungen definieren, geeignete Mittel wählen und neue Ideen und Prozesse entwickeln. |

Quelle: AK DQR 2011: 7f.

## Anhang 7 Zeitungsartikel über DQR bis 01.08.2014

|            |                              |   |
|------------|------------------------------|---|
| 05.07.2014 | Kölner Stadt-Anzeiger        | Transparenz im Dschungel. Der Deutsche Qualifikationsrahmen macht Abschlüsse vergleichbar |
| 01.03.2014 | Der Spiegel                  | Sackgasse Uni   |
| 21.05.2013 | Der Tagesspiegel             | Das Abitur bleibt draußen   |
| 11.02.2012 | Frankfurter Rundschau        | DQR-KONSENS   |
| 02.02.2012 | Berliner Morgenpost Online   | Bachelor und Handwerksmeister nun gleichwertig  |
| 01.02.2012 | Aachener Zeitung             | Einigung im Streit um Rangliste der Abschlüsse  |
| 01.02.2012 | Mantelartikel <sup>157</sup> | EQR und DQR   |
| 01.02.2012 | Hamburger Abendblatt         | Der Wert des deutschen Abiturs ist umstritten   |
| 01.02.2012 | Frankfurter Rundschau        | NACHRICHTEN   |
| 01.02.2012 | Der Tagesspiegel             | Das deutsche Abitur fällt aus dem Rahmen  |
| 01.02.2012 | taz, die tageszeitung        | Das Abitur bleibt erst einmal außen vor   |
| 01.02.2012 | Die Welt/Welt kompakt        | Kompromiss im Streit um das Abitur  |
| 31.01.2012 | Agence France Presse         | Bund und Länder einigen sich im Streit um Ausbildungs-Rangliste                           |
| 31.01.2012 | dapd Basisdienst             | Zäher Streit über Rangliste für Berufsabschlüsse beigelegt                                |
| 26.01.2012 | Aachener Zeitung             | Bildungsabschlüsse  |
| 26.01.2012 | Rheinische Post Düsseldorf   | Abitur oder Lehre – was zählt mehr?   |
| 26.01.2012 | Der Tagesspiegel             | Schavan will Abitur nicht in den Qualifikationsrahmen aufnehmen                           |
| 25.01.2012 | Die Welt/Welt kompakt        | Schavan plant den Befreiungsschlag  |
| 24.01.2012 | Agence France Presse         | Schavan schlägt Kompromiss in Streit um Qualifikationsrahmen vor                          |
| 24.01.2012 | Berliner Morgenpost Online   | Bildung in Europa   |
| 20.01.2012 | Der Tagesspiegel             | Qualifikationsrahmen: FDP-Fraktion nennt Kultusminister "dünnlebig"                       |
| 17.01.2012 | Der Tagesspiegel             | Die Macht der Matrix  |
| 02.01.2012 | Die Welt/Welt kompakt        | Zertifikatist   |
| 08.12.2011 | taz, die tageszeitung        | Geselle oder Abiturient – wer kann mehr   |
| 01.11.2011 | Die Welt                     | Lebenslanges Lernen fördern   |
| 26.10.2011 | Rheinische Post Düsseldorf   | Abi oder Lehre – was ist mehr wert?   |
| 24.10.2011 | Die Welt/Welt kompakt        | Bildung: Deutsche Wirtschaft sieht Abiturienten bevorzugt                                 |
| 22.10.2011 | Frankfurter Rundschau        | DIHK WARNT  |

157 Ein identischer Artikel über den DQR, der hier als ein Artikel gezählt wird, erschien am 01.02.2012 in acht Regionalzeitungen: Aar-Bote, Allgemeine Zeitung, Bürstädter Zeitung, Idsteiner Zeitung, Lampertheimer Zeitung, Main-Spitze, Wiesbadener Tagblatt und Wormser Zeitung.

|            |                       |  |
|------------|-----------------------|--|
| 17.10.2011 | Berliner Zeitung      | Facharbeiter an die Hochschule DGB und Handwerkskammer             |
| 17.10.2011 | Frankfurter Rundschau | Facharbeiter an die Hochschule                                     |
| 14.10.2010 | Der Tagesspiegel      | Berufe sollen europaweit vergleichbar werden.                      |
| 07.08.2010 | Frankfurter Rundschau | Transparenz der Bildungssysteme                                    |
| 12.06.2010 | Frankfurter Rundschau | Qualitätssicherungssysteme beruflicher und akademischer Ausbildung |
| 19.09.2009 | Spiegel Online        | Schublade auf, Ausbildung rein, fertig                             |
| 28.02.2009 | Frankfurter Rundschau | Meister, Master? Hauptsache Könner                                 |

*Quelle: Volltextsuche in der Online-Datenbank Nexis.*

Einstellungen: German Language News; Begriff (DQR); bis 01.08.2014

Ergebnis: 182 Einträge; nach manuellem Ausschluss aller fehlerhaften Ergebnisse, Doppelungen, Fachzeitschriften sowie Werbebeiträge blieben 35 Artikel übrig.



## Literaturverzeichnis

**Abels, Gabriele/Behrens, Maria (2009):** ExpertInnen-Interviews in der Politikwissenschaft. Eine sekundäranalytische Reflexion über geschlechtertheoretische und politikfeldanalytische Effekte. In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 59–179.

**Abelshauser, Werner (2005):** Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945. Bonn.

**Abkommen (1918):** Abkommen zur Gründung der „Arbeitsgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands“ v. 15.11.1918. BAArch R43/4294, Bl. 2–4.

**A EUV** – Vertrag über die Arbeitsweise der Union v. 09.05.2008. ABl. EG Nr. C 115, S. 47.

**AfBFT – Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2006):** Öffentliche Anhörung zu dem Thema „Europa entwickeln – berufliche Bildung gestalten. Entwicklungen eines Europäischen und Nationalen Qualifikationsrahmens (EQR/NQR)“. Wortprotokoll der 22. Sitzung am 11.12.2006. Berlin.

**AfBFT – Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2009):** Öffentliches Fachgespräch zum Thema „Deutscher Qualifikationsrahmen“. Wortprotokoll der 85. Sitzung am 06.05.2009. Berlin.

**AfBFT – Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2010a):** Öffentliche Anhörung zum Thema „Europäischer Qualifikationsrahmen/ Deutscher Qualifikationsrahmen“. Videomitschnitt online unter: [http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30439395\\_kw27\\_pa\\_bildung/202174](http://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2010/30439395_kw27_pa_bildung/202174) (Zugriff 2014-07-25).

**AfBFT – Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (2010b):** Öffentliche Anhörung zum Thema „Europäischer Qualifikationsrahmen/ Deutscher Qualifikationsrahmen“. Wortprotokoll 19. Sitzung am 07.07.2010. Berlin.

**AGJ – Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe (2009):** Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) – Herausforderungen für Kinder- und Jugendhilfe. Berlin.

**AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2007):** Protokoll der 1. Arbeitskreissitzung vom 18.06.2007. Unveröffentlicht.

**AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2008a):** Eckpunkte für die Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens. Ergebnis des 4. Arbeitskreises „Deutscher Qualifikationsrahmen“ am 15.04.2008. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung: Sachstandsbericht Deutscher Qualifikationsrahmen/Europäischer Qualifikationsrahmen. A-Drs. 16(18)378. Berlin.

- AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2008b):** Protokoll der 6. Arbeitskreissitzung vom 16.09.2008. Unveröffentlicht.
- AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2009):** Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. O.O.
- AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2010a):** Protokoll der 15. Arbeitskreissitzung vom 08.07.2010. Unveröffentlicht.
- AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2010b):** Protokoll der 17. Arbeitskreissitzung vom 10.11.2010AK DQR. Unveröffentlicht.
- AK DQR – Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (2011):** Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. Berlin.
- Alheit, Peter/Dausien, Bettina (2010):** Bildungsprozesse über die Lebensspanne. Zur Politik und Theorie lebenslangen Lernens. In: Rudolf Tippelt, Bernhard Schmidt (Hg.): Handbuch Bildungsforschung. 3. Auflage. Wiesbaden, S.713–734.
- Allais, Stephanie (2010):** The implementation and impact of National Qualifications Frameworks. Report of a study in 16 countries. Genf.
- Allais, Stephanie/Young, Michael (2011):** The shift to outcomes based frameworks. Key problems from a critical perspective. In: Magazin erwachsenenbildung.at Nr. 14, S. 03–1–03–10.
- Althoff, Heinrich (2004):** Ausbildungsbetriebsquoten: Welche Aussagekraft haben sie? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (33) Nr. 3, S. 39–41.
- Anerkennungsrichtlinie (2005):** Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen v. 07.09.2005. ABl. EG Nr. L255, S. 22.
- Arendt, Hannah (2002 [1958]):** Vita activa. Oder Vom tätigen Leben. 10. Auflage. München.
- Arnold, Rolf/Gonon, Philipp (2006):** Einführung in die Berufspädagogik. Opladen.
- Arnold, Rolf/Lipsmeier, Antonius (Hg.) (2006):** Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Auel, Katrin (2005):** Europäisierung nationaler Politik. In: Hans-Jürgen Bieling, Monika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, S.247–269.

- AuL u. a. – Bundesarbeitskreis Arbeit und Leben/Bundesverband der Träger beruflicher Bildung/Deutsche Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung/Deutsches Institut für Erwachsenenbildung/Deutscher Volkshochschul-Verband/Katholische Bundesarbeitsgemeinschaft für Erwachsenenbildung/Rat der Weiterbildung/Verband Deutscher Privatschulverbände e. V. (2009):** Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). Bonn.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2010):** Bildung in Deutschland 2010. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Perspektiven des Bildungswesens im demografischen Wandel. Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2013):** Bildung in Deutschland 2012. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen Bildung im Lebenslauf. Bielefeld.
- AWO – Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V. (2010):** Die AWO hat eine Verantwortung wahrzunehmen! Anforderungen an die Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Berlin.
- BA – Bundesagentur für Arbeit (2014):** Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf. Statistik der Bundesagentur für Arbeit für August 2014. Nürnberg.
- Baethge, Martin (2001):** Beruf – Ende oder Transformation eines erfolgreichen Ausbildungskonzepts? In: Thomas Kurtz (Hg.): Aspekte des Berufs in der Moderne. Opladen, S. 39–68.
- Baethge, Martin (2006):** Das deutsche Bildungs-Schisma: Welche Probleme ein vorindustrielles Bildungssystem in einer nachindustriellen Gesellschaft hat. Ringvorlesung Bildung am 11.07.2006: Humanistische Ideale und wissenschaftliche Erkenntnisse. Reihe: SOFI-Mitteilungen, 34. Göttingen.
- Baethge, Martin/Baethge-Kinsky, Volker (2006):** Ökonomie, Technik, Organisation: Zur Entwicklung von Qualifikationsstruktur und Qualifikationsprofilen von Fachkräften. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 153–173.
- Baethge, Martin/Kerst, Christian/Leszczensky, Michael/Wieck, Markus (2014):** Zur neuen Konstellation zwischen Hochschulbildung und Berufsausbildung. Reihe: Forum Hochschule, 3/2014. Hannover.
- BAG KJS – Bundesarbeitsgemeinschaft Katholische Jugendsozialarbeit e. V. (2009):** Kompetenzen – nicht allein Abschlüsse – entscheiden. Mit Hilfe des Deutschen Qualifikationsrahmens benachteiligten Jugendlichen Bildungschancen ermöglichen. Positionspapier. Düsseldorf.
- Baron, Sonja Corinna (2007):** Das duale System der Berufsausbildung unter dem Einfluss der europäischen Berufsbildungspolitik. Entwicklungsprozesse und Herausforderungen. Duisburg/Essen.

- Bartosch, Ulrich (2013):** Geht's jetzt los, oder ist jetzt Schluss? Ein (hochschulpolitischer) Zwischenruf zum DQR. In: Soziale Passagen (5) Nr. 2, S. 259–266.
- Bauer, Waldemar (2012):** Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens – Zuordnungsverfahren und Ergebnisse der IT-Arbeitsgruppe. In: Jessica Blings, Klaus Ruth (Hg.): Transparenz und Durchlässigkeit durch den EQR? Perspektiven zur Implementierung. Bielefeld, S. 35–51.
- Baumert, Jürgen/Cortina, Kai S./Leschinsky, Achim (2008):** Grundlegende Entwicklungen und Strukturprobleme im allgemein bildenden Schulwesen. In: Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky, Karl Ulrich Mayer, Luitgard Trommer (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek, S. 52–147.
- BBB – Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (2010):** Stellungnahme des Bundesverbands der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V. Online unter: [http://www.bildungsverband.info/bbb-stellungnahmen\\_0610.htm](http://www.bildungsverband.info/bbb-stellungnahmen_0610.htm) (Zugriff 2013-09-02).
- BBiG – Berufsbildungsgesetz v. 23.03.2005.** BGBl. I, S. 931.
- BDA u. a. – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Bundesverband der Deutschen Industrie/Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels/Deutscher Bauernverband/Deutscher Industrie- und Handelskammertag/Hauptverband des Deutschen Einzelhandels/Zentralverband des Deutschen Handwerks (2005):** Stellungnahme der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur Arbeitsunterlage der EU-Kommission „Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen“. Berlin.
- Berg, Charles/Milmeister, Marianne (2011):** Im Dialog mit den Daten das eigene Erzählen der Geschichte finden: Über die Kodiervorgänge der Grounded-Theory-Methodologie. In: Günter Mey, Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 303–332.
- BFB – Bundesverband freier Berufe (2011):** Stellungnahme des Bundesverbandes der Freien Berufe (BFB) zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). Umsetzung, Aufgabe, Nutzen im deutschen Bildungssystem. Online unter: [http://www.freie-berufe.de/fileadmin/bfb/5\\_Themen/3\\_Berufliche-Bildung/1\\_Aktuelle-Berufsausbildungspolitik/2\\_Europaeischer-und-Deutscher-Qualifikationsrahmen/DQR-Stellungnahme-110202.pdf](http://www.freie-berufe.de/fileadmin/bfb/5_Themen/3_Berufliche-Bildung/1_Aktuelle-Berufsausbildungspolitik/2_Europaeischer-und-Deutscher-Qualifikationsrahmen/DQR-Stellungnahme-110202.pdf) (Zugriff 2014-03-12).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2006):** Fachlicher Prüfbericht zu den Grundbegriffen und Deskriptoren des Entwurfs für einen Europäischen Qualifikationsrahmen. Online unter: <http://www.bibb.de/de/25717.htm> (Zugriff 2014-06-03).



- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2008):** Entschließung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) vom 18.12.2008 zur Gestaltung einer Erprobungsphase für den Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR). Bonn.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2010):** Entschließung des BIBB-Hauptausschusses zur abgeschlossenen 2. Erarbeitungsphase der Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens für das lebenslange Lernen (DQR). Bonn.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2011):** Internetversion des BIBB-Datenreports zum Berufsbildungsbericht 2011. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Online unter: <http://datenreport.bibb.de/html/3733.htm> (Zugriff 2015-01-02).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2013a):** Ausbildungsquoten und Ausbildungsbetriebsquoten. Online unter: <http://www.bibb.de/de/wlk8250.htm> (Zugriff 2014-03-10).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2013b):** Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2013. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2013c):** Liste der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe, sortiert nach Ausbildungsdauer, Stand: 01.08.2013. Online unter: [http://www2.bibb.de/tools/aab/aab\\_berufe\\_nach\\_ausbdauer.php](http://www2.bibb.de/tools/aab/aab_berufe_nach_ausbdauer.php) (Zugriff 2014-05-13).
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2014a):** AusbildungPlus in Zahlen. Trends und Analysen 2013. Bonn.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2014b):** Empfehlung des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung vom 12. März 2014 für Eckpunkte zur Struktur und Qualitätssicherung der beruflichen Fortbildung nach Berufsbildungsgesetz (BBiG) und Handwerksordnung (HwO). Berlin.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (2014c):** Empfehlungen des Hauptausschusses des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) vom 26. Juni 2014 zur Struktur und Gestaltung von Ausbildungsordnungen – Ausbildungsberufsbild, Ausbildungsrahmenplan. Berlin.
- BIBB – Bundesinstitut für Berufsbildung (o.J.):** Biographie BIBB-Präsident. Online unter: <http://www.bibb.de/de/praesident.htm> (Zugriff 2014-06-26).
- BIBB DEQA-VET – Deutsche Referenzstelle für Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung (o.J.):** Programm-Homepage. Online unter: [www.deqa-vet.de](http://www.deqa-vet.de) (Zugriff 2015-01-12).

- BIBB-AG DQR – BIBB-Hauptausschuss Arbeitsgruppe DQR/ECVET (2010):** Stellungnahme der BIBB AG DQR/ECVET zur Stellungnahme des Schulausschusses der KMK. Zuordnung der allgemeinbildenden Abschlüsse des DQR. Online unter: [http://www.netzwerk-weiterbildung.info/meldung\\_volltext.php?akt=weiterbildung\\_lebenslang&id=4bf3c2113f23b&si=1&lang=1&menue=weiterbildung&menue2=&akt=weiterbildung\\_lebenslang&id=4bf3c2113f23b&view=print](http://www.netzwerk-weiterbildung.info/meldung_volltext.php?akt=weiterbildung_lebenslang&id=4bf3c2113f23b&si=1&lang=1&menue=weiterbildung&menue2=&akt=weiterbildung_lebenslang&id=4bf3c2113f23b&view=print) (Zugriff 2014-06-25).
- Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Monika (2005):** Theorien der europäischen Integration: ein Systematisierungsversuch. In: Hans-Jürgen Bieling, Monika Lerch (Hg.): Theorien der europäischen Integration. Wiesbaden, S. 9–31.
- Bjørnåvold, Jens/Coles, Mike (2008):** Politische Gestaltung der allgemeinen und beruflichen Bildung am Beispiel der Qualifikationsrahmen. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung Nr. 42/43, S. 240–282.
- Blankertz, Herwig (1982):** Die Geschichte der Pädagogik. Von der Aufklärung bis zur Gegenwart. Wetzlar.
- Blings, Jessica/Ruth, Klaus (Hg.) (2012):** Transparenz und Durchlässigkeit durch den EQR? Perspektiven zur Implementierung. Bielefeld.
- B-L-KS – Bund-Länder-Koordinierungsstelle für den Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (2013):** Handbuch zum Deutschen Qualifikationsrahmen. Struktur – Zuordnungen – Verfahren – Zuständigkeiten. Online unter: [http://www.dqr.de/media/content/DQR\\_Handbuch.pdf](http://www.dqr.de/media/content/DQR_Handbuch.pdf) (Zugriff: 2013-09-05).
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2004):** Eckwerte Reform berufliche Bildung. O.O.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2011):** Berufsbildungsbericht 2011. Bonn/Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012a):** Vereinbarung von Vertreterinnen und Vertretern der Bundesregierung, der Kultusministerkonferenz, der Wirtschaftsministerkonferenz, der Sozialpartner und der Wirtschaftsorganisationen zum weiteren Vorgehen beim Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) vom 31.01.2012. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2012b):** Wichtiger Schritt hin zum Bildungsraum Europa. Einigung bei der Einführung des Deutschen Qualifikationsrahmens/Schavan: „Hohen Stellenwert der beruflichen Bildung deutlich gemacht“. Pressemitteilung 012/2012. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013):** Bekanntmachung des Gemeinsamen Beschlusses zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. BAnz AT 20.11.2013 B2.

- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014a):** Bekanntmachung Ergänzung des Gemeinsamen Beschlusses zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. BAnz AT 02.04.2014 B1.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014b):** Bekanntmachung Förderrichtlinien zur Durchführung des Programms „JOBSTARTER plus – für die Zukunft ausbilden“. BAnz AT 08.05.2014 B2.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014c):** Berufliche und akademische Bildung sind gleichwertig. Pressemitteilung 012/2014. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2014d):** Berufsbildungsbericht 2014. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015a):** Berufsbildungsbericht 2015. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (2015b):** Immer mehr Azubis sammeln Auslandserfahrung. Pressemitteilung 002/2015. Berlin.
- BMBF/DAAD – Bundesministerium für Bildung und Forschung/Deutscher Akademischer Austauschdienst (2013):** 7. Fachkonferenz „go out! studieren weltweit!“ zur Auslandsmobilität deutscher Studierender. Ausgewählte Ergebnisse der 4. Befragung deutscher Studierender zu studienbezogenen Aufenthalten in anderen Ländern 2013. Berlin.
- BMBF/KMK – Bundesministerium für Bildung und Forschung/Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2013):** Deutscher EQR-Referenzierungsbericht. Online unter: [http://www.dqr.de/media/content/Deutscher\\_EQR\\_Referenzierungsbericht.pdf](http://www.dqr.de/media/content/Deutscher_EQR_Referenzierungsbericht.pdf) (Zugriff 2013-09-02)
- BMWi u.a. – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium für Bildung und Forschung/Bundesregierung/Deutscher Gewerkschaftsbund/Deutscher Industrie- und Handelskammertag/Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände/Bundesverband der Deutschen Industrie/Zentralverband des Deutschen Handwerks/Bundesverband der Freien Berufe/Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland/Wirtschaftsministerkonferenz/Bundesagentur für Arbeit (2014):** Allianz für Aus- und Weiterbildung 2015–2018. Online unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/allianz-fuer-aus-und-weiterbildung-2015-2018,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> (Zugriff: 2015-08-03)
- BMWi/BMBF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium für Bildung und Forschung (2013):** Bekanntmachung der Verordnung über die Berufsausbildung zum Fluggerätmechaniker und zur Fluggerätmechanikerin nebst Rahmenlehrplan v. 29.07.2013. BAnz AT 30.08.2013 B2.

- Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hg.) (2009):** Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2009a):** Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 61–98.
- Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang (2009b):** Experteninterviews in der qualitativen Sozialforschung. Zur Einführung in eine sich intensivierende Methodendebatte. In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 7–31.
- Bohlinger, Sandra (2011):** Förderung transnationaler Mobilität in der beruflichen Ausbildung. In: *berufsbildung* (65) Nr. 128, S. 10–12.
- Bohlinger, Sandra (2014):** Steuerungsprinzipien und -mittel europäischer Berufsbildungspolitik. In: *bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik* – online Nr. 25. Online unter: [www.bwpat.de/ausgabe25/bohlinger\\_bwpat25.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe25/bohlinger_bwpat25.pdf) (Zugriff 2014-08-11).
- Bojanowski, Arnulf/Eckardt, Peter/Ratschinski, Günter (2006):** Benachteiligtenforschung. In: Felix Rauner (Hg.): *Handbuch Berufsbildungsforschung*. 2. aktualisierte Auflage. Bielefeld, S. 397–404.
- Bollenbeck, Georg (1994):** Bildung und Kultur. Glanz und Elend eines deutschen Deutungsmusters. Frankfurt am Main/Leipzig.
- Born, Volker (2012):** Das Berufslaufbahnkonzept im Handwerk. Perspektiven für die Weiterentwicklung eines Strukturmodells. In: *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP* (41) Nr. 4, S. 45–48.
- Bosch, Gerhard/Krone, Sirikit/Langer, Dirk (Hg.) (2010):** Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden.
- Bourdieu, Pierre (1992):** *Homo academicus*. Frankfurt am Main.
- Bourdieu, Pierre (1996):** Störenfried Soziologie. Zur Demokratie gehört eine Forschung, die Ungerechtigkeiten aufdeckt. In: *Die Zeit* Nr. 26, 21.06.1996, S. 33.
- Bourdieu, Pierre (1997):** Die verborgenen Mechanismen der Macht. In: Franzjörg Baumgart (Hg.): *Theorien der Sozialisation*. Bad Heilbrunn, S. 217–231.
- Bourdieu, Pierre (2000):** Die zwei Gesichter der Arbeit. Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft. Konstanz.
- Bourdieu, Pierre (2014):** Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989–1992. Berlin.

- BQFG (2011):** Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz) v. 06.12.2011. BGBl. I, S. 2515.
- Brodkorb, Mathias (2011):** „Ausbildung und Abitur sind vom Anspruch nie und nimmer auf einer Stufe!“ Interview mit Bildungsminister Mathias Brodkorb (SPD). In: zwd Bildung. Gesellschaft und Politik (27) Nr. 12, S. 16–17.
- Brüsemeister, Thomas (2008):** Qualitative Forschung. Ein Überblick. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Büchter, Karin (2013):** Soziale Ungleichheit und Berufsbildungspolitik – Oder: Gibt es einen Zusammenhang zwischen fragmentierter Zuständigkeit in der beruflichen Bildung und sozialer Ungleichheit? In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 25. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe25/buechter\\_bwpat25.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe25/buechter_bwpat25.pdf) (Zugriff 2014-07-10).
- Büchter, Karin/Dehnbostel, Peter (2012):** Der lange bildungspolitische Weg zu Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit – die Hypothek des Deutschen Qualifikationsrahmens. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 61–80.
- Büchter, Karin/Dehnbostel, Peter/Hanf, Georg (Hg.) (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld.
- Buck, Günter (2014):** Deutscher Qualifikationsrahmen und non-formale Bildung: (wie) geht das zusammen? In: jugendsozialarbeit aktuell, Nr. 123.
- Bundesregierung (2007a):** Entwicklung eines nationalen Qualifikationsrahmens für die berufliche Aus- und Weiterbildung. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 16/4706.
- Bundesregierung (2007b):** Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Deutschen Qualifikationsrahmens. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 16/4830.
- Bundesregierung (2007c):** Auswirkungen des Deutschen Qualifikationsrahmens auf den Bildungsföderalismus. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion der FDP. Bundestagsdrucksache 16/6907.
- Bundesregierung (2008):** Stand der Debatte um die Entwicklung eines Deutschen Qualifikationsrahmens. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 16/9514.
- Bundesregierung (2009a):** Zielsetzung und Einführung des Deutschen Qualifikationsrahmens. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion der FDP. Bundestagsdrucksache 16/13253.

- Bundesregierung (2009b):** Deutscher Qualifikationsrahmen – Stand der Entwicklung und offene Fragen in der Validierungsphase. Antwort auf kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 16/13747.
- Bundesregierung (2011):** Durchlässigkeit des Bildungssystems – Gleichwertigkeit beruflicher und akademischer Bildung im Deutschen Qualifikationsrahmen. Antwort auf Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. Bundestagsdrucksache 17/7923.
- Bund-Länder-Konferenz (Hg.) (2008):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen für Lebenslanges Lernen: Erwartungen und Herausforderungen. Berlin 2008.
- Busemeyer, Marius R. (2009a):** Europäisierung der deutschen Berufsbildungspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte: APuZ Nr. 45, S. 25–31.
- Busemeyer, Marius R. (2009b):** Wandel trotz Reformstau. Die Politik der beruflichen Bildung seit 1970. Frankfurt am Main.
- Busemeyer, Marius R. (2012):** Reformperspektiven der beruflichen Bildung. Erkenntnisse aus dem internationalen Vergleich. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.
- Busemeyer, Marius R. (2014):** Organisierte Interessen, Parteipolitik und institutioneller Wandel im deutschen Berufsbildungssystem. In: Jürgen Seifried, Uwe Faßhauer, Susan Seeber (Hg.): Jahrbuch der berufs- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung 2014, S. 199–211.
- CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training (2009):** Europäische Leitlinien für die Validierung nicht formalen und informellen Lernens. Luxemburg.
- CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training (2011):** Die Qualifikationsrahmen in Europa dienen der Modernisierung der allgemeinen und beruflichen Bildung. Kurzbericht November 2011. Thessaloniki.
- CEDEFOP – European Centre for the Development of Vocational Training (2015):** National qualifications framework developments in Europe. Anniversary Edition. Luxemburg.
- Cendon, Eva/Schlögl, Peter (2012):** Der Nationale Qualifikationsrahmen in Österreich: Vorhaben und Umsetzung – Befunde und kritische Anmerkungen. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 337–356.
- Christe, Gerhard (2012):** Der Fachkräftemangel als Chance für benachteiligte Jugendliche: Realität oder Phantom? Online unter: [http://www.good-practice.de/in/foangebote\\_beitrag4781.php](http://www.good-practice.de/in/foangebote_beitrag4781.php) (Zugriff 2014-08-18).

- Clarke, Linda/Winch, Christopher/Brockmann, Michaela (2014):** Der Widerspruch zwischen nationalen Berufsbildungssystemen und dem europäischen Arbeitsmarkt: der Fall der Maurerqualifikationen. In: WSI Mitteilungen (67) Nr. 1, S. 60–69.
- Clement, Ute (2012):** Anerkennung vorgängig erworbener Kompetenzen und die verborgenen Mechanismen der Macht. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, 319–334.
- Crouch, Colin (2008):** Postdemokratie. Frankfurt am Main.
- Dauenhauer, Erich (1996):** Berufsbildungspolitik. 2. Auflage. Münchweiler.
- Dehnbostel, Peter/Neß, Harry/Overwien, Bernd (2009):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) – Positionen, Reflexionen und Optionen. Gutachten im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung. Frankfurt am Main.
- Dehnbostel, Peter/Seidel, Sabine/Stamm-Riemer, Ida (2010):** Einbeziehung von Ergebnissen informellen Lernens in den DQR – eine Kurzexpertise. Berlin/Hannover.
- Deißinger, Thomas (2010):** Historisch-vergleichende Berufsbildungsforschung – Aktualität und Desiderata im Kontext der Europäisierung der Berufsbildung. In: Eveline Wuttke, Manfred Horlebein (Hg.): Was heißt und zu welchem Ende studieren wir die Geschichte der Berufserziehung? Beiträge zur Ortsbestimmung an der Jahrhundertwende. Festschrift für Manfred Horlebein. Opladen, S. 49–71.
- Statistisches Bundesamt (2013):** Mikrozensus Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Beruf, Ausbildung und Arbeitsbedingungen der Erwerbstätigen in Deutschland. Reihe: Fachserie 1, 4.1.2. Wiesbaden.
- Deutscher Bildungsrat (1991 [1969]):** Empfehlungen der Bildungskommission: Zur Verbesserung der Lehrlingsausbildung. In: Günter Pätzold (Hg.): Quellen und Dokumente zur betrieblichen Berufsausbildung 1945–1990. 2. Halbband. Köln, S. 487–492.
- Deutscher Bundestag (2012):** Plenarprotokoll 17/155. Berlin.
- Devaux, Axelle/Fleury, Sarah/Howaat, Colin/Schaepkens, Loraine (2013):** Evaluation of the Implementation of the European Qualifications Framework Recommendation. Brüssel.
- DGB-Bundesvorstand (2005):** Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Konsultationsdokument „Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ein Transparenz-Instrument zur Förderung von Mobilität und Durchlässigkeit“. Berlin.
- DGB-Bundesvorstand (2009):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Chancen und Risiken aus gewerkschaftlicher Sicht. Berlin.

- DGB-Bundesvorstand Abteilung Jugend (2014):** Ausbildungsreport 2014. Berlin.
- DHV – Deutscher Hochschulverband (2010):** Zur Einführung eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. Resolution des 60. DHV-Tages. Hamburg.
- Diefenbach, Heike/Klein, Michael (2013):** Die im Stillen werkeln: Qualifikationsrahmen definiert Wert von Bürgern. Online unter: <http://sciencefiles.org/tag/dqr/> (Zugriff 2014-07-07).
- DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2014):** Deutscher Qualifikationsrahmen. Online unter: <http://ihk-bic.de/ihk-praxisstudium/deutscher-qualifikationsrahmen-dqr/> (Zugriff 2014-12-16).
- DIHK/HRK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag/Hochschulrektorenkonferenz (2008):** Gemeinsame Erklärung des Deutschen Industrie- und Handelskammertages (DIHK) und Hochschulrektorenkonferenz (HRK) vom 14.10.2008. O.O.
- Dobischat, Rolf (2010):** Schulische Berufsbildung im Gesamtsystem der beruflichen Bildung, Herausforderungen an der Übergangspassage von der Schule in den Beruf. In: Gerhard Bosch, Sirikit Krone, Dirk Langer (Hg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden, S. 101–131.
- Dobischat, Rolf/Kühnlein, Getrud/Schurgatz, Robert (2012):** Ausbildungsreife – Ein umstrittener Begriff beim Übergang Jugendlicher in eine Berufsausbildung. Reihe: Arbeitspapier, 189. Düsseldorf.
- Dolze, Liane/Friedrich, Werner/Machalowski, Gerhard (2010):** Innovationspotentiale des Ausbildungsprogramms Ost. Reihe: Berufsbildungsforschung, 9. Bonn/Berlin.
- DQR-Büro (Hg.) (2010):** Expertenvotum zur zweiten Erarbeitungsphase des Deutschen Qualifikationsrahmens. Berlin.
- Drexel, Ingrid (2005):** Das Duale System und Europa. Ein Gutachten im Auftrag von ver.di und IG Metall. Berlin.
- Dumčius, Rimantas/Speer, Sandra/Davies, Patricia A./Pocius, Donatas/Šadukis, Karolis/Vaikutytė, Justina (2014):** Implementation of the Recommendation of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 on the establishment of a European Credit System for Vocational Education and Training (ECVET). Final report. Luxemburg.
- DV – Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. (2009):** Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Diskussionsvorschlag eines Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (DQR). Berlin.



- Eberhard, Verena/Ulrich, Joachim Gerd (2010):** Übergänge zwischen Schule und Berufsausbildung. In: Gerhard Bosch, Sirikit Krone, Dirk Langer (Hg.): Das Berufsbildungssystem in Deutschland. Aktuelle Entwicklungen und Standpunkte. Wiesbaden, S. 133–164.
- Eckelt, Marcus/Schmidt, Guido (2014):** Wie wird man prekäre\*r Lohnarbeiter\*in? Verändertes Selbstverständnis Jugendlicher in beruflichen Bildungsangeboten. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 26. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe26/eckelt\\_schmidt\\_bwpat26.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe26/eckelt_schmidt_bwpat26.pdf) (Zugriff 2014-12-01).
- Ehrke, Michael (2009):** Patchwork oder Berufe? Berufsausbildung ist mehr als Modullernen. In: Gerhard M. Zimmer, Peter Dehnpostel, Gerhard Bosch (Hg.): Berufsausbildung in der Entwicklung – Positionen und Leitlinien. Duales System, schulische Ausbildung, Übergangssystem, Modularisierung, Europäisierung. Bielefeld, S. 99–117.
- EQAVET Secretariat (o.J.):** Programm-Homepage. Online unter: [www.eqavet.eu](http://www.eqavet.eu) (Zugriff 2015-01-12).
- Esser, Friedrich Hubert (2009):** Ganzheitlich – passgenau – anschlussfähig. Grundzüge eines umfassenden und flexiblen Berufslaufbahnkonzepts im Handwerk. In: Gerhard M. Zimmer, Peter Dehnpostel, Gerhard Bosch (Hg.): Berufsausbildung in der Entwicklung – Positionen und Leitlinien. Duales System, schulische Ausbildung, Übergangssystem, Modularisierung, Europäisierung. Bielefeld, S. 69–85.
- Esser, Friedrich Hubert (2011):** Berufsbildung 2020 – Herausforderungen und Perspektiven. Rede auf dem 6. BIBB-Berufsbildungskongress. Online unter: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBB\\_Kongress\\_Abschlussrede\\_Praesident\\_Esser\\_final.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/BIBB_Kongress_Abschlussrede_Praesident_Esser_final.pdf) (Zugriff 2013-10-31)
- Esser, Friedrich Hubert (2012a):** Die Entwicklung des DQR: bildungspolitische Rückschau und Positionierung. In: Karin Büchter, Peter Dehnpostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 23–32.
- Esser, Friedrich Hubert (2012b):** Die Umsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens. Hintergrund, Sachstand und anstehende Aufgaben. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (41) Nr. 3, S. 47–51.
- Esser, Friedrich Hubert/Möller, Johanna (2014):** DQR-Niveau auf Qualifizierungsnachweisen: Missbrauchschutz durch Norm und Markenstärke. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (42) Nr. 6, S. 54–55.
- Euler, Dieter/Severing, Eckart (2006):** Flexible Ausbildungswege in der Berufsbildung. Nürnberg/St. Gallen.

**Europäische Bildungsminister/Europäische Sozialpartner/Europäische Kommission (2002):** The Copenhagen Declaration from 30.11.2002. Kopenhagen.

**Europäische Bildungsminister/Europäische Sozialpartner/Europäische Kommission (2004):** Communiqué von Maastricht zu den künftigen Prioritäten der verstärkten Europäischen Zusammenarbeit in der Berufsbildung vom 14.12.2004. Maastricht.

**Europäische Bildungsminister/Europäische Sozialpartner/Europäische Kommission (2010):** Communiqué von Brügge zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit in der beruflichen Bildung für den Zeitraum 2011–2020 vom 07.12.2010. Brügge.

**Europäische Kommission (2005):** Auf dem Weg zu einem europäischen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. SEK (2005) 957. Brüssel.

**Europäische Kommission (2006):** Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft umsetzen. Vorschlag für einen Vorschlag für eine EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. KOM (2006) 479 endg. Brüssel.

**Europäische Kommission (2008):** Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (EQR). Luxemburg.

**Europäische Kommission (2013):** Bewertung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen (EQR). Umsetzung der Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung eines Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. KOM (2013) 897 endg. Brüssel.

**Europäische Kommission (o.J.):** EQF Advisory Group. E02107. Online unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2107> (Zugriff 2014-11-10).

**Europäische Kommission/Europäische Bildungsminister (2004):** „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. 6905/04 EDUC 43. Brüssel.

**Europäischer Rat (1985):** Entscheidung 85/368/EWG des Rates über die Entsprechungen der beruflichen Befähigungsnachweise zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften v. 16.07.1985.

**Europäischer Rat (2000):** Europäischer Rat 23. und 24. März 2000 Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon-Strategie. Online unter: [http://www.consilium.europa.eu/de/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm](http://www.consilium.europa.eu/de/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm) (Zugriff 2015-09-22)

- Europäischer Rat (2002):** Detailliertes Arbeitsprogramm zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa. ABl. Nr. C 142, S. 1.
- Europäischer Rat (2004):** Beschluss 2004/223/EG des Rates über die Satzung des Beratenden Ausschusses für Berufsbildung v. 26.02.2004. ABl. Nr. L 68, S. 25.
- Europäischer Rat (2009):** Schlussfolgerungen des Rates vom 12. Mai 2009 zu einem strategischen Rahmen für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“). ABl. Nr. C 119, S. 2.
- Europäischer Rat (2012):** Empfehlung des Rates vom 20. Dezember 2012 zur Validierung nichtformalen und informellen Lernens. ABl. Nr. C 398, S. 1.
- Europäischer Rat (2013):** Europäische Ausbildungsallianz – Erklärung des Rates vom 18.10.2013. Online unter: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=DE&f=ST%2014986%202013%20INIT> (Zugriff 2015-01-30).
- Europäischer Rat/Europäische Kommission (2012):** Gemeinsamer Bericht des Rates und der Kommission über die Umsetzung des strategischen Rahmens für die europäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung („ET 2020“). Die allgemeine und berufliche Bildung in einem intelligenten, nachhaltigen und integrativen Europa. ABl. Nr. C 70, S. 5.
- Europäisches Parlament (2007a):** Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen. Aussprache und Erklärung zur Abstimmung. Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20071023&secondRef=ITEM-019&language=DE&ring=A6-2007-0245> (Zugriff 2015-01-23).
- Europäisches Parlament (o.J.):** Homepage. Zusammensetzung des Parlaments. Online unter: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/004a50d310/Zusammensetzung.html> (Zugriff 23.01.2015).
- Europäisches Parlament und Rat (2004):** Entscheidung 2241/2004/EG des europäischen Parlaments und des Rates über ein einheitliches gemeinschaftliches Rahmenkonzept zur Förderung der Transparenz bei Qualifikationen und Kompetenzen (Europass) v. vom 15.12.2004. ABl. Nr. L 390, S. 6.
- Europäisches Parlament und Rat (2008):** Empfehlung 2008/C 111/01 des europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen v. 23.04.2008. ABl. Nr. C 111, S. 1.

**Expertenarbeitsgruppe nicht-formales Lernen – Expertenarbeitsgruppe zur Zuordnung von Ergebnissen nicht-formalen Lernens zum Deutschen Qualifikationsrahmen (2014):** Empfehlungen der Expertenarbeitsgruppe zur Zuordnung von Ergebnissen nicht-formalen Lernens zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR) an den Arbeitskreis „Deutscher Qualifikationsrahmen“ vom 27.02.2014. Online unter: [http://www.dvv-vhs.de/uploads/media/31AK\\_DQR\\_15\\_03\\_19\\_TOP5\\_\\_Empfehlungen\\_AG\\_nicht-formales\\_Lernen\\_f%C3%BCr\\_AK\\_DQR.pdf](http://www.dvv-vhs.de/uploads/media/31AK_DQR_15_03_19_TOP5__Empfehlungen_AG_nicht-formales_Lernen_f%C3%BCr_AK_DQR.pdf) (Zugriff 2015-09-22).

**Fabian, Barbara (2011):** Bildung als Schlüsselement für „Europa 2020“ In: Wirtschaft und Berufserziehung (63) Nr. 1, S. 11–14.

**Fahle, Klaus/Burger, Susanne (2010):** Die Internationalisierung der Berufsbildungspraxis: Programme, Initiativen, Projekte. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): 40 Jahre Bundesinstitut für Berufsbildung. 40 Jahre Forschen – Beraten – Zukunft gestalten. Bonn, S. 246–253.

**FBTS – Fachbereichstag Soziale Arbeit (2012):** Stellungnahme des Fachbereichstages Soziale Arbeit (FBTS) zur Einsetzung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Eichstätt. Online unter: [http://dgsainfo.de/fileadmin/dateiablage/download/Stellungnahme\\_DQR\\_FBTS.pdf](http://dgsainfo.de/fileadmin/dateiablage/download/Stellungnahme_DQR_FBTS.pdf) (Zugriff 2014-06-25)

**Ferchhoff, Wilfried (2001):** Jugend und Beruf. In: Thomas Kurtz (Hg.): Aspekte des Berufs in der Moderne. Opladen, S. 93–122.

**FES – Friedrich-Ebert-Stiftung (2011) (Hg.):** Auf dem Weg in die Postdemokratie? Reihe: Policy – Politische Akademie, 40. Berlin.

**Flick, Uwe (2010):** Konstruktivismus. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff, Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Auflage. Reinbek, S. 150–164.

**Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (Hg.) (2010a):** Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Auflage. Reinbek.

**Flick, Uwe/Kardorff, Ernst von/Steinke, Ines (2010b):** Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff, Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Auflage. Reinbek, S. 13–29.

**Forßbohm, Doreen (2015):** Berufswahl als Entscheidung. Zur Entwicklung eines Modells von der Berufswahl. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 27. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe27/forssbohm\\_bwpat27.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe27/forssbohm_bwpat27.pdf) (Zugriff 2015-03-27).

**Förster, Christian/Klenk, Johannes (2012):** Innovationskraft trotz Vetospieler: Bildungspolitische Reformen im deutschen Föderalismus. In: WSI Mitteilungen (65) Nr. 6, S. 412–418.

- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (2012):** Deutschen Qualifikationsrahmen zum Erfolg führen – Gleichwertigkeit von Abitur und Berufsabschlüssen sicherstellen. Bundestagsdrucksache 17/8352.
- Fraktion SPD (2011):** Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur sichern. Bundestagsdrucksache 17/7957.
- Fraktionen CDU/CSU, FDP (2012):** Gleichwertigkeit von Berufsbildung und Abitur gewährleisten. Bundestagsdrucksache 17/8450.
- Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP, Bündnis 90/Die Grünen (2009):** Gestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens. Bundestagsdrucksache 16/13615.
- Frank, Irmgard (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR) – Konsequenzen für die Entwicklung kompetenzorientierter Ordnungsmittel. In: Karin Büchter, Peter Dehnpostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 187–198.
- Frommberger, Dietmar (2012):** Mainstream Durchlässigkeit – Relevanz, Begründungen und Konzepte zur Förderung von Übergängen in Bildung und Berufsbildung. In: Karin Büchter, Peter Dehnpostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 81–97.
- Frommberger, Dietmar/Reinisch, Holger (2013):** Zur Weiterentwicklung der Durchlässigkeit in der beruflichen Bildung in Deutschland zwischen den Impulsen einer Europäischen Berufsbildungspolitik und nationalen Traditionen. Überlegungen und Befunde am Beispiel der DECVET-Pilotinitiative. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 25. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe25/frommberger\\_reinisch\\_bwpat25.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe25/frommberger_reinisch_bwpat25.pdf) (Zugriff 2013-01-06).
- Gehlert, Berthold (2012):** DQR – amputiert aber lauffähig. Online unter: [http://www.blbs.de/aktuell/nachrichten/2012/120301\\_DQR.html](http://www.blbs.de/aktuell/nachrichten/2012/120301_DQR.html) (2012-04-22).
- Gehmlich, Volker (2009):** Die Einführung eines Nationalen Qualifikationsrahmens in Deutschland (DQR) – Untersuchung der Möglichkeiten für den Bereich des formalen Lernens. Reihe: Berufsbildungsforschung, 2. Bonn/Berlin.
- Gehmlich, Volker (2012):** Ergebnisse und Reflektionen aus der DQR Arbeitsgruppe Handel – Herausforderungen, Durchlässigkeit, Chancengerechtigkeit, integrative Systeme. In: Jessica Blings, Klaus Ruth (Hg.): Transparenz und Durchlässigkeit durch den EQR? Perspektiven zur Implementierung. Bielefeld, S. 61–78.
- Geißler, Rainer (2014):** Die Sozialstruktur Deutschlands. 7. Auflage. Wiesbaden.
- Georg, Walter/Sattel, Ulrike (2006):** Berufliche Bildung, Arbeitsmarkt und Beschäftigung. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 125–152.

- Gewerbeordnung (1869):** Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund v. 21.06.1869. Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes. Bd. 26, S. 245.
- Glaser, Barney Galland/Strauss, Anselm L. (1995 [1965]):** Betreuung von Sterbenden. Eine Orientierung für Ärzte, Pflegepersonal, Seelsorger und Angehörige. 2. Auflage. Göttingen/Zürich.
- Glaser, Barney Galland/Strauss, Anselm L. (2005 [1967]):** Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. Bern.
- Gonon, Philipp (2013):** Von Kerschensteiners Berufspädagogik zum Europäischen Qualifikationsrahmen – ein Blick zurück und nach vorne. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (42) Nr. 3, S. 36–39.
- Gornitzka, Åse (2006):** The Open Method of Coordination as practice. A watershed in European education policy? Online unter: <http://www.efta.int/media/documents/eea/seminars/omc-140508/gornitzka.pdf> (Zugriff 2014-08-18).
- Gössling, Bernd (2013):** Governance im Wandel. Transformation und Stabilität von kollektiven Deutungsmustern bei der Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Paderborn.
- Greinert, Wolf-Dietrich (1999):** Berufsqualifizierung und dritte industrielle Revolution. Eine historisch-vergleichende Studie zur Entwicklung der klassischen Ausbildungssysteme. Baden-Baden.
- Greinert, Wolf-Dietrich (2003):** Realistische Bildung in Deutschland. Ihre Geschichte und ihre aktuelle Bedeutung. Baltmannsweiler.
- Greinert, Wolf-Dietrich (2008):** Erwerbsqualifizierung jenseits des Industrialismus. Zu Geschichte und Reform des deutschen Systems der Berufsbildung. Frankfurt am Main.
- Greinert, Wolf-Dietrich/Wolf, Stefan (2010):** Die Berufsschule – radikale Neuorientierung oder Abstieg zur Restschule? Frankfurt am Main.
- Grollmann, Philipp/Rauner, Felix/Spöttl, Georg (Hg.) (2007):** Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg.
- Gummersbach-Majoroh, Sabine (2012):** Der deutsche Referenzierungsbericht zur Umsetzung des DQR. Ziele, Gegenstand und Verfahren. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (41) Nr. 6, S. 42–43.
- Hackel, Monika (2014):** Aufstiegsfortbildungen im Bankensektor. Gestaltungsperspektiven im Kontext des DQR. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 4, S. 30–33.
- Halder, Winfrid (2006):** Innenpolitik im Kaiserreich 1871–1914. 2. Auflage. Darmstadt.

- Hall, Anja (2014):** Lohnt sich Aufstiegsfortbildung? Analysen zum objektiven und subjektiven Berufserfolg von Männern und Frauen. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 4, S. 18–21.
- Handwerkerschutzgesetz (1897):** Gesetz betreffend die Abänderung der Gewerbeordnung v. 26.07.1897. RGBl Nr. 37, S. 663.
- Hanf, Georg (2007):** Der Europäische Qualifikationsrahmen – Ziele, Gestalt, Verfahren. In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 53–64.
- Hanf, Georg (2010):** Nationale Qualifikationsrahmen in England, Irland, Schottland – Konstruktion, Nutzung, Wirkung. Bonn.
- Hanf, Georg/Rein, Volker (2007):** Europäischer und deutscher Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für Berufsbildung und Bildungspolitik. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (37) Nr. 3, S. 7–12.
- Hanf, Georg/Rein, Volker (2008):** Europäischer und nationaler Qualifikationsrahmen – eine Herausforderung für die Berufsbildung in Deutschland. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung Nr. 42/43, S. 131–148.
- Heb, Erik/Spöttl, Georg (2008):** Kernberufe als Baustein einer europäischen Berufsbildung. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (37) Nr. 4, S. 27–30.
- Hepp, Gerd F. (2011):** Bildungspolitik in Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden.
- Herdegen, Matthias (2009):** Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen – Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht. Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Bonn.
- Herkner, Volkmar (2003):** Deutscher Ausschuss für Technisches Schulwesen. Untersuchungen unter besonderer Berücksichtigung metalltechnischer Berufe. Hamburg.
- Herkner, Volkmar (2010):** Öffentliche Aufgabe „Berufsbildung“ – Zur Verabschiedung des Berufsbildungsgesetzes vor 40 Jahren. Online unter: <http://www.bibb.de/de/52176.htm> (Zugriff 2013-02-11).
- Herkner, Volkmar (2013):** Berufspädagogische Aspekte zu einem Recht auf berufliche Ausbildung – Anspruch, Realität und Umsetzung. In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 25. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe25/herkner\\_bwpat25.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe25/herkner_bwpat25.pdf) (Zugriff 2014-08-14).
- Herrlitz, Hans-Georg/Hopf, Wulf/Titze, Hartmur/Cloer, Ernst (2008):** Deutsche Schulgeschichte von 1800 bis zur Gegenwart. Eine Einführung. 5. Auflage. Weinheim.

- Hilbert, Josef/Südmersen, Helmi/Weber, Hajo (1990):** Berufsbildungspolitik. Geschichte – Organisation – Neuordnung. Opladen.
- Hildenbrand, Bruno (2010):** Anselm Strauss. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff, Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Auflage. Reinbek, S. 32–42.
- HRK – Hochschulrektorenkonferenz (2010):** Zur weiteren Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Empfehlung des HRK-Senat vom 23.02.2010. Bonn.
- Hupfer, Barbara/Spöttl, Georg (2014):** Qualifications Frameworks and the Underlying Concepts of Education and Work – Limits and Perspectives. Reihe: ITB-Forschungsberichte, 55. Bremen.
- HwO – Handwerksordnung** in der Fassung der Bekanntmachung v. 24.09. 1998. BGBl. I, 3074; 2006 I, 2095. Zuletzt durch Artikel 283 der Verordnung v. 31.08.2015 (BGBl. I, 1474) geändert.
- IG Metall Vorstand (2008):** IG Metall: Europäische Kernberufe. In: DENK-doch-MAL.de Das online-Magazin Nr.01–08. Online unter: <http://denk-doch-mal.de/wp/ig-metall-europaeische-kernberufe/> (Zugriff 2014-12-02).
- iMOVE (o.J.):** Über iMOVE. Online unter: [http://www.imove-germany.de/cps/rde/xchg/imove\\_projekt\\_international/hs.xsl/about\\_imove.htm](http://www.imove-germany.de/cps/rde/xchg/imove_projekt_international/hs.xsl/about_imove.htm) (Zugriff 2014-12-02).
- Innovationskreis berufliche Bildung (2007):** 10 Leitlinien zur Modernisierung und Strukturverbesserung der beruflichen Bildung. Berlin.
- Kardorff, Ernst von (2010):** Qualitative Evaluationsforschung. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff, Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 8. Auflage. Reinbek, S. 238–250.
- Kell, Adolf (2006):** Organisation, Recht und Finanzierung der Berufsbildung. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 453–484.
- Kerschensteiner, Georg (1966 [1901]):** Staatsbürgerliche Erziehung der deutschen Jugend. In: Gerhard Wehle (Hg.): Georg Kerschensteiner. Ausgewählte pädagogische Schriften. Berufsbildung und Berufsschule. Paderborn, S. 5–88.
- Kipp, Martin (2008):** Der Deutsche Ausschuss für technisches Schulwesen (DATSCH): Entstehung – Positionen – Wirkungen. Vortrag 08.12.2012. Online unter: [http://www.bibb.de/dokumente/pdf/12pr\\_dokumentation\\_datsch\\_vortrag\\_kipp\\_081208.pdf](http://www.bibb.de/dokumente/pdf/12pr_dokumentation_datsch_vortrag_kipp_081208.pdf) (Zugriff 2013-06-27).
- Kipp, Martin (2009):** Einhundert Jahre Berufsforschung und Berufsordnung in Deutschland: Entstehung und Wirkungen des Deutschen Ausschusses für technisches Schulwesen (DATSCH). In: Die berufsbildende Schule (61) Nr. 6, S. 177–183.



- Klenk, Johannes (2013a):** Nationale Qualifikationsrahmen in dualen Berufsbildungssystemen. Akteure, Interessen und politischer Prozess in Dänemark, Österreich und Deutschland. Bielefeld.
- Klenk, Johannes (2013b):** Strategien zur Koordinierung konsensualer Entscheidungsprozesse – das Beispiel DQR. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (42) Nr. 4, S. 49–52.
- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (o.J.):** Hochschulzugang. Online unter: <http://www.kmk.org/zab/veroeffentlichungen-und-beschluesse/hochschulzugang.html> (Zugriff 2015-01-02).
- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2005):** Prognose der Studienanfänger, Studierenden und Hochschulabsolventen bis 2020. Reihe: Dokumentation, 176. O.O.
- KMK – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (2012):** Schüler, Klassen, Lehrer und Absolventen der Schulen 2002 bis 2011. Reihe: Dokumentation, 198. O.O.
- KMK u. a. – Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland/Bundesministerium für Bildung und Forschung/Wirtschaftsministerkonferenz/Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2013):** Gemeinsamer Beschluss der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Wirtschaftsministerkonferenz und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zum Deutschen Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen (DQR) vom 1. Mai 2013. Berlin.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006):** Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld.
- Koscheck, Stefan/Weiland, Meike/Ditschek, Eduard Jan (2013):** wbmonitor Umfrage 2012: Klima und Strukturen der Weiterbildungslandschaft. Zentrale Ergebnisse im Überblick. Bonn.
- Krone, Sirikit (2013):** Das duale Studium – Scharnier zwischen Berufs- und Hochschulbildung. In: DENK-doch-MAL.de Das online-Magazin Nr.02–13. Online unter: <http://denk-doch-mal.de/wp/sirikit-krone-das-duale-studium-scharnier-zwischen-berufs-und-hochschulbildung/> (Zugriff 2014-11-25).
- Krone, Sirikit/Mill, Ulrich (2014):** Das ausbildungsintegrierende duale Studium. In: WSI Mitteilungen (67) Nr. 1, S. 52–59.

- Kuda, Eva/KaBebaum, Bernd (2012):** Bologna- und Kopenhagen-Prozess: Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis von beruflicher und akademischer Bildung? In: Eva Kuda, Jürgen Strauß, Georg Spöttl, Bernd KaBebaum (Hg.): Akademisierung der Arbeitswelt? Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Hamburg, S. 68–95.
- Kuda, Eva/Strauß, Jürgen/Spöttl, Georg/KaBebaum, Bernd (2012a):** Akademisierung als Herausforderung. In: Eva Kuda, Jürgen Strauß, Georg Spöttl, Bernd KaBebaum (Hg.): Akademisierung der Arbeitswelt? Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Hamburg, S. 10–18.
- Kuda, Eva/Strauß, Jürgen/Spöttl, Georg/KaBebaum, Bernd (Hg.) (2012b):** Akademisierung der Arbeitswelt? Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Hamburg.
- Kutscha, Günter (1997):** Berufsbildungspolitik. In: Dietmar Kahsnitz, Günter Ropohl, Alfons Schmid (Hg.): Handbuch der Arbeitslehre. München/Wien, S. 667–686.
- Kutscha, Günter (2006):** Berufsbildungspolitik – Begriffliche und theoretische Grundlagen, Inhalt. Online unter: [https://www.uni-due.de/imperia/md/content/berufspaedagogik/kutscha\\_berufsbildungspolitik\\_grundlagen.pdf](https://www.uni-due.de/imperia/md/content/berufspaedagogik/kutscha_berufsbildungspolitik_grundlagen.pdf) (Zugriff 2014-08-05).
- KWB – Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung (2014):** Kurzinfo. Online unter: [http://www.kwb-berufsbildung.de/fileadmin/pdf/0\\_KWB\\_Kurzinfo\\_deutsch.pdf](http://www.kwb-berufsbildung.de/fileadmin/pdf/0_KWB_Kurzinfo_deutsch.pdf) (Zugriff 2014-05-28).
- Lehmkuhl, Kirsten (1994):** Das Konzept der Schlüsselqualifikationen in der Berufspädagogik. Eine ausreichende Antwort auf die Qualifizierungsanforderungen der flexiblen Massenproduktion? Alsbach/Bergstrasse.
- Leinemann, Wolfgang/Taubert, Thomas (2008):** Berufsbildungsgesetz. Kommentar. 2. Auflage. München.
- Lengauer, Sonja (2011):** Nationale Koordinierungsstellen für den Europäischen Qualifikationsrahmen in Europa. Ein Befund. In: Magazin erwachsenenbildung.at Nr. 14, S. 13–1–13–7.
- Leschinsky, Achim (2008):** Der institutionelle Rahmen des Bildungssystems. In: Kai S. Cortina, Jürgen Baumert, Achim Leschinsky, Karl Ulrich Mayer, Luitgard Trommer (Hg.): Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick. Reinbek, S. 148–213.
- Littig, Beate (2009):** Interviews mit Eliten – Interviews mit ExpertInnen: Gibt es Unterschiede? In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 117–133.
- Luomi-Messerer, Karin (2011):** EQF Referencing Process and Report. Wien. Online unter: [http://www.eqf-ref.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1&Itemid=3](http://www.eqf-ref.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=1&Itemid=3) (Zugriff 2014-08-21).

- Maier, Tobias/Zika, Gerd/Wolter, Marc Ingo/Kalinowski, Michael/Helmrich, Robert/Hummel, Markus/Drosdowski, Thomas/Hänisch, Carsten (2012):** Alternative Szenarien der Entwicklung von Qualifikation und Arbeit bis 2030. Endbericht zum Vorhaben Förderkennzeichen P4204. Bonn.
- Markowitsch, Jörg/Becker, Matthias/Spöttl, Georg (2007):** Zur Problematik eines European Credit Transfer System in Vocational Education and Training (EC-VET). In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 173–197.
- Markowitsch, Jörg/Luomi-Messerer, Karin (2008):** Entstehung und Interpretation der Deskriptoren des Europäischen Qualifikationsrahmens. In: Europäische Zeitschrift für Berufsbildung Nr. 42/42, S. 39–67.
- Martens, Kerstin/Wolf, Klaus Dieter (2006):** Paradoxien der Neuen Staatsräson. Die Internationalisierung der Bildungspolitik in der EU und der OECD. In: Zeitschrift für Internationale Beziehungen (13) Nr. 2, S. 145–176.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009):** Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 35–60.
- Mey, Günter/Mruck, Katja (2011):** Grounded-Theory-Methodologie: Entwicklung, Stand, Perspektiven. In: Günter Mey, Katja Mruck (Hg.): Grounded Theory Reader. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden, S. 11–48.
- Meyer, Rita (2006):** Besiegelt der Europäische Qualifikationsrahmen den Niedergang des deutschen Berufsbildungssystems? In: bwp@ Berufs- und Wirtschaftspädagogik – online Nr. 11. Online unter: [http://www.bwpat.de/ausgabe11/meyer\\_bwpat11.shtml](http://www.bwpat.de/ausgabe11/meyer_bwpat11.shtml) (Zugriff 2012-04-22).
- Mieg, Harald A. (2006):** Professionalisierung. In: Felix Rauner (Hg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. 2. Auflage. Bielefeld, S. 343–350.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (o.J.):** Estrategia de Emprendimiento y empleo joven 2013/2016. Online unter: [http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ\\_Documento.pdf#page=1&zoom=auto,-178,848](http://www.empleo.gob.es/ficheros/garantiajuvenil/documentos/EEEJ_Documento.pdf#page=1&zoom=auto,-178,848) (Zugriff 2015-03-27).
- Ministers of Education of Germany, Portugal, Greece, Spain, Latvia, Slovakia, Italy (2012):** Memorandum on Cooperation in Vocational Education and Training in Europe from 10./11.12.2012. Vocational Education and Training in Europe – Perspectives for the Young Generation. Berlin.
- Morawietz, Natalie (2011):** Zur zweiten Erarbeitungsphase des DQR: Vorgehen und Ergebnisse der Arbeitsgruppe Metall/Elektro. In: Lernen und lehren: Elektrotechnik – Informatik, Metalltechnik (26) Nr. 101, S. 16–20.

- Mualem Sultan, Marie (2015):** Transnationale Nachhaltigkeitsforschung. Was wir aus der Kontroverse über Umweltflüchtlinge lernen können. Frankfurt/New York.
- Mucke, Kerstin (2003):** Duale Studiengänge an Fachhochschulen. Hannover.
- Münch, Joachim (2006):** Berufsbildungspolitik. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 485–498.
- Münk, Dieter (2006):** Berufliche Aus- und Weiterbildung in Europa. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 547–560.
- Münk, Dieter (2012):** Bologna, Lissabon, der EQR und die pädagogische Perspektive – Von der Schwierigkeit eines Berufs- und Wirtschaftspädagogen, in Europa das Pädagogische zu finden. In: Karin Büchter, Peter Dehnpostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 135–159.
- Nehls, Hermann (2012):** Die Arbeitnehmer und der Europäische Qualifikationsrahmen. In: Jessica Blings, Klaus Ruth (Hg.): Transparenz und Durchlässigkeit durch den EQR? Perspektiven zur Implementierung. Bielefeld, S. 23–33.
- Nehls, Hermann (2014):** Europäischer und deutscher Qualifikationsrahmen. In: WSI Mitteilungen (67) Nr. 1, S. 70–73.
- Nettelbeck, Joachim (2014):** Sprache und Wissenschaftsverwaltung. In: Merkur (68) Nr. 3, S. 273–279.
- Nipperdey, Thomas (1998a):** Deutsche Geschichte 1866–1918. Machtstaat vor der Demokratie. München.
- Nipperdey, Thomas (1998b):** Deutsche Geschichte 1866–1918. Arbeitswelt und Bürgergeist. München.
- Nuissl, Ekkehard (2014):** Non-formales Lernen im DQR. Zuordnungsverfahren und Zuordnungsprobleme. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 5, S. 50–53.
- Odenwald, Stephanie (2012):** DQR – quo vadis? Europäisierung der Bildung braucht gewerkschaftliche Einflussnahme. In: Karin Büchter, Peter Dehnpostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 199–212.
- OECD – Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2013):** Bildung auf einen Blick 2013. OECD-Indikatoren. Bielefeld.
- Offe, Claus (1975):** Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt am Main.
- Pätzold, Günter (1982):** Quellen und Dokumente zur Geschichte des Berufsbildungsgesetzes, 1875–1981. Köln.

- Pfadenhauer, Michaela (2009):** Auf gleicher Augenhöhe. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Alexander Bogner, Beate Littig, Wolfgang Menz (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. 3. grundlegend überarbeitete Auflage. Wiesbaden, S. 99–116.
- Picht, Georg (1964):** Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation. Freiburg.
- Raffe, David (2012):** National Qualifications Frameworks: European experiences and findings in an educational and an employment perspective. In: Karin Büchter, Peter Dehnhostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 357–373.
- Rauner, Felix (Hg.) (2006):** Handbuch Berufsbildungsforschung. 2. Auflage. Bielefeld 2006.
- Rauner, Felix (2007):** Europäische Berufsbildung – eine Voraussetzung für die im EU-Recht verbriefte Freizügigkeit der Beschäftigten. In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 35–52.
- Rauner, Felix/Grollmann, Philipp/Spöttl, Georg (2006):** Den Kopenhagen-Prozess vom Kopf auf die Füße stellen: Das Kopenhagen-Lissabon-Dilemma. Reihe: ITB-Forschungsberichte, 20. Bremen.
- Rauner, Felix/Grollmann, Philipp/Spöttl, Georg (2007a):** Den Kopenhagen-Prozess vom Kopf auf die Füße stellen. In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 321–331.
- Rauner, Felix/Grollmann, Philipp/Spöttl, Georg (2007b):** Einleitung: Chancen und Risiken des Kopenhagen-Prozesses. In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 7–9.
- Reetz, Lothar/Seyd, Wolfgang (2006):** Curriculare Strukturen beruflicher Bildung. In: Rolf Arnold, Antonius Lipsmeier (Hg.): Handbuch der Berufsbildung. 2. Auflage. Wiesbaden, S. 227–259.
- Reglin, Thomas (2012):** Zu Struktur und Gestaltung des Deutschen Qualifikationsrahmens. In: Karin Büchter, Peter Dehnhostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 213–223.
- Reglin, Thomas/Severing, Eckart (2012):** Trägt der Deutsche Qualifikationsrahmen zur Durchlässigkeit im Bildungssystem bei? In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hg.): Durchlässigkeit und Transparenz fördern. DECVET – Ein Reformansatz in der beruflichen Bildung. Bonn, S. 7–16.

- Rehbein, Boike/Saalmann, Gernot (2008):** Feld (Champ). In: Gerhard Fröhlich, Boike Rehbein (Hg.): Bourdieu-Handbuch. Leben – Werk – Wirkung. Stuttgart, S. 99–103.
- Reimann, Peter/Rapp, Andreas (2008):** Expertiseerwerb. In: Alexander Renkl (Hg.): Lehrbuch Pädagogische Psychologie. Bern, S. 155–203.
- Ressel, Thomas (2014):** Kriterien für die Zuordnung der Fortbildungsabschlüsse zu DQR-Niveaus. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 4, S. 52–53.
- Röben, Peter (2006):** Kompetenz- und Expertiseforschung. In: Felix Rauner (Hg.): Handbuch Berufsbildungsforschung. 2. aktualisierte Auflage. Bielefeld, S. 247–255.
- Schütte, Friedhelm (1992):** Berufserziehung zwischen Revolution und Nationalsozialismus. Ein Beitrag zur Bildungs- und Sozialgeschichte der Weimarer Republik. Weinheim.
- Seidel, Sabine/Stamm-Riemer, Ida (2012):** Wege zur Einbeziehung des informellen Lernens in den DQR. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 261–278.
- Sloane, Peter F. E. (2008):** Zu den Grundlagen eines Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR). Konzeptionen, Kategorien, Konstruktionsprinzipien. Bielefeld.
- Sloane, Peter F. E. (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen – Interessen, Reformansprüche und Umsetzungsmöglichkeiten. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 163–185.
- Sommer, Michael/Kentzler, Otto (2011):** Brief an Bundesministerin Dr. Annette Schavan vom 13.10.2011. Berlin.
- Sondermann, Thomas (2005):** Das Berufsbildungsreformgesetz von 2005: Was ist neu und anders? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (34) Nr. 2, S. 5–8.
- Spittstößer, Sonja (2011):** Berufliche Nachqualifikation von Geringqualifizierten als Mittel gegen den Fachkräftemangel? In: berufsbildung (65) Nr. 130, S. 15–18.
- Spöttl, Georg (2007):** Europäische Kernberufe – nach wie vor eine Perspektive für eine europäisierte Berufsbildung? In: Philipp Grollmann, Felix Rauner, Georg Spöttl (Hg.): Europäisierung beruflicher Bildung – eine Gestaltungsaufgabe. Hamburg, S. 157–172.

- Spöttl, Georg (2012a):** Bildungstypen, Karrierewege und Beschäftigungsmuster. In: Eva Kuda, Jürgen Strauß, Georg Spöttl, Bernd Kaßbaum (Hg.): Akademisierung der Arbeitswelt? Zur Zukunft der beruflichen Bildung. Hamburg, S. 130–144.
- Spöttl, Georg (2012b):** Der DQR-Vorschlag im Stresstest – Pragmatismus versus Powerplay bei der experimentellen Zuordnung von Qualifikationen. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 225–242.
- Spöttl, Georg (2013):** Die Modularisierung der Berufsausbildung ist ein Fehlkonzept. In: WSI Mitteilungen (66) Nr. 1, S. 64–66.
- Stratmann, Karlwilhelm (1992):** Das Ende der Reformillusionen – die erstaunliche Reformresistenz des Dualen Systems bei hoher quantitativer Aufnahmefähigkeit in den 1970er Jahren. In: Karlwilhelm Stratmann, Manfred Schlösser (Hg.): Das duale System der Berufsbildung: Eine historische Analyse seiner Reformdebatten. Gutachten für die Enquete-Kommission „Zukünftige Bildungspolitik – Bildung 2000“ des Deutschen Bundestages. 2. Auflage. Frankfurt am Main, S. 175–243.
- Stratmann, Karlwilhelm (1993):** Die gewerbliche Lehrlingserziehung in Deutschland: Modernisierungsgeschichte der betrieblichen Berufsbildung. Band 1. Berufserziehung in der ständischen Gesellschaft (1648–1806). Frankfurt am Main.
- Stratmann, Karlwilhelm/Pätzold, Günter/Wahle, Manfred (Hg.) (1999):** Berufserziehung und sozialer Wandel. Frankfurt am Main.
- Stratmann, Karlwilhelm/Pätzold, Günter/Wahle, Manfred (2003):** Die gewerbliche Lehrlingserziehung in Deutschland: Modernisierungsgeschichte der betrieblichen Berufsbildung. Band 2. Vom Ende der ständischen Epoche bis zum Beginn der Hochindustrialisierung (1806–1878). Frankfurt am Main.
- Strauss, Anselm L./Corbin, Juliet M. (1996):** Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim.
- TED – Tenders Electronic Daily (2007):** Unterstützende Dienstleistungen für die Entwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens. Bekanntmachung 2007/ S 117–144065 2007.
- Thiele, Peter/Müller, Wolfgang (2011):** ESCO – Entwicklung einer europäischen Taxonomie für Berufe, Kompetenzen und Qualifikationen. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (40) Nr. 4, S. 37–38.
- Thomann, Birgit/Eberhardt, Christiane (2011):** ECVET: Erprobung im Spannungsfeld europäischer Anforderungen und deutscher Anwendungspraxis. In: Christiane Eberhardt (Hg.): Mit ECVET zu besserer Mobilität? Von der europäischen Empfehlung zur Erprobung in der Praxis. Bonn, S. 3–6.

- Tiedemann, Holger (2012):** Vom Nutzen und Nachteil des Qualifikationsrahmens für den Tertiärbereich. In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 293–301.
- Trampusch, Christine (2008):** Jenseits von Anpassungsdruck und Lernen: die Europäisierung der deutschen Berufsbildung. In: ZSE Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften (6) Nr. 4, S. 577–605.
- Troltsch, Klaus/Walden, Günter (2014):** Ausbildungsbeteiligung der Wirtschaft: Welche Indikatoren stehen zur Verfügung? In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 3, S. 4–5.
- Ulrich, Joachim Gerd (2001):** Gleichwertigkeit von allgemeiner und beruflicher Bildung: nur eine Utopie oder bereits Wirklichkeit? In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis (SUB) (24) Nr. 1, S. 51–72.
- Vester, Michael (2011):** Postindustrielle oder industrielle Dienstleistungsgesellschaft: Wohin treibt die gesellschaftliche Arbeitsteilung? In: WSI Mitteilungen (64) Nr. 12, S. 629–639.
- Vonken, Matthias (2006):** Qualifizierung versus Kompetenzentwicklung: Schwierigkeiten mit dem Kompetenzbegriff. In: Philipp Gonon, Fritz Klauser, Reinhold Nickolaus (Hg.): Kompetenz, Qualifikation und Weiterbildung im Berufsleben. Opladen, S. 11–25.
- Weber, Max (1980):** Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. überarbeitete Auflage. Tübingen.
- Weber, Max (1990 [1919]):** Politik als Beruf. In: Max Weber. Ausgewählte Schriften. Potsdamer Internet-Ausgabe (PIA), 396–450. Online unter: <http://verlag.ub.uni-potsdam.de/html/494/html/index.html> (Zugriff 2014-07-13).
- Weimarer Verfassung (1919):** Die Verfassung des Deutschen Reichs v. 01.08.1919. RGBI Nr. 152, S. 1383.
- Weiβ, Reinhold (2012):** Der Deutsche Qualifikationsrahmen: Schlüssel zu mehr Durchlässigkeit oder Muster ohne Wert? In: Karin Büchter, Peter Dehnbostel, Georg Hanf (Hg.): Der Deutsche Qualifikationsrahmen (DQR). Ein Konzept zur Erhöhung von Durchlässigkeit und Chancengleichheit im Bildungssystem? Bielefeld, S. 41–57.
- Weiβ, Reinhold (2014):** Anerkannte Fortbildungsabschlüsse – Aufstiegsfortbildungen unter Reformdruck. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis: BWP (43) Nr. 4, S. 6–9.
- Wernicke, Jens (2008):** Bildungsreform als Herrschaftsinstrument. In: Z. Zeitschrift Marxistische Erneuerung (19) Nr. 74, S. 9–21.
- Winkler, Heinrich August (2004):** Der lange Weg nach Westen II. Deutsche Geschichte 1933–1990. Bonn.



- Wissenschaftsrat (2010):** Stellungnahme des Wissenschaftsrates zum Deutschen Qualifikationsrahmen. In: Wissenschaftsrat (Hg.): Empfehlungen zur Differenzierung der Hochschulen. Lübeck, S. 146–152.
- Wolf, Stefan (2013):** Berufsbildung und Migration – kritische Anmerkungen über vernachlässigte Perspektiven. In: Uwe Faßhauer, Bärbel Fürstenau, Eveline Wuttke (Hg.): Jahrbuch der berufs- und wirtschaftspädagogischen Forschung 2014. Leverkusen, S. 217–231.
- Young, Michael (2009):** National Vocational Qualifications in the United Kingdom. Their origins and legacy. In: Stephanie Allais, David Raffé, Leesa Wheelahan Strathdee, Michael Young (Hg.): Learning from the first qualifications frameworks. Reihe: Employment Working Paper, 45. Genf, S. 5–30.
- Zabeck, Jürgen (2009):** Geschichte der Berufserziehung und ihrer Theorie. Paderborn.

**A**ngesichts des drohenden Fachkräftemangels und des demographischen Wandels kommt der Weiterentwicklung der beruflichen Bildung eine gesellschaftspolitische Schlüsselrolle zu. Im Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen (AK DQR) ringen VertreterInnen von Ministerien, Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, Hochschulrektorenkonferenz und Weiterbildungsverbänden seit 2007 um die Neubestimmung der Stellung der beruflichen Bildung im deutschen Bildungssystem. Wie so oft, wenn es um Berufsbildung geht, findet dieser politische Prozess unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit in einem Fachgremium statt.

Durch Interviews mit den beteiligten ExpertInnen ermöglicht dieses Buch einen Blick hinter die Kulissen: Wie funktioniert berufsbildungspolitische Gremienarbeit? Welche Erfolge und Schwierigkeiten verstecken sich hinter konsensual verabschiedeten Beschlüssen? Welche Interessen verfolgen die verschiedenen Akteure?

Bei der korporatistischen Steuerung der Berufsbildungspolitik sind viele Gremien beteiligt. Diese sind mit VertreterInnen der höheren administrativen Ebenen der Sozialpartner und Ministerien besetzt, die relativ unabhängig von direkten Vorgaben arbeiten. Die vorliegende Rekonstruktion des DQR-Prozesses zeigt, dass die soziale Praxis der Gremienmitglieder auf Form und Inhalt der Berufsbildungspolitik starken Einfluss nimmt.

### **Marcus Eckelt**

*ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Erziehungswissenschaft der TU Berlin. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Berufsbildungspolitik, internationaler Berufsbildungstransfer sowie soziale Ungleichheit.*

